



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL



*EL GOBIERNO LOCAL ANTE UN PROBLEMA SOCIAL
EMERGENTE: LA INSEGURIDAD PÚBLICA*

El papel de la autoridad como actor del
Modelo Comunidad Segura

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL

Presenta

Efraín Esteban Reyes Romero

Director de Tesis

Lic. Nelia Elena Tello Peón

México, 2007



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.

AGRADECIMIENTOS

A Jesús Esteban y Estefanía

Por ser mi fuente de inspiración y orgullo en la vida
y por el tiempo que les deje de dedicar
para hacer este trabajo.

A Guadalupe Jardón

Por su apoyo y paciencia a lo
largo de la realización de la presente tesis.

A mi madre

Por su sacrificio y una vida de esfuerzo
para lograr mi formación personal y profesional.

A Nelia Tello

Por su confianza y respeto a mi forma de pensar
al permitirme anclar mi investigación en su modelo
Comunidad Segura

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN	1
APARTADO TEÓRICO MEDODOLÓGICO	5
CAPITULO I	
LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL. Elementos para el análisis de un problema social emergente.	14
1.1 La inseguridad pública como problema social y la seguridad como necesidad social.	15
1.2 Factores y escenarios propicios para la inseguridad pública en la era de la globalización.	25
1.2.1 Crecimiento poblacional y expansión caótica de las ciudades.	28
1.2.2 Desigualdad social, modelos económicos socialmente adversos. y cultura del consumo.	32
1.2.3 Anomia, fragmentación social y surgimiento de las “sociedades de la desconfianza”	38
1.2.4 Nuevo individualismo y carencia de centros simbólicos de referencia.	40
1.2.5 Ilegalidad como forma de vida, mutación y debilitamiento de la socialización de valores que garantizan la convivencia social.	43
1.2.6 Impunidad, corrupción y desconfianza en las instituciones.	47

CAPITULO II

LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL. Dimensiones objetiva y subjetiva de un problema social emergente. 52

2.1 La inseguridad pública en cifras. Comportamiento de la incidencia delictiva y fenómenos asociados en los últimos años. 55

2.2 La percepción social de la inseguridad pública 70

2.3 Algunas de las características de la delincuencia que repercuten en la percepción de inseguridad pública. 76

2.3.1 La violencia asociada al fenómeno delictivo. 76

2.3.2 La delincuencia a la vanguardia organizativa y tecnológica. 80

2.3.3 La incorporación temprana de los jóvenes en las filas de la delincuencia. 85

2.3.4 La delincuencia y el crimen organizado han penetrado las esferas de lo político, lo económico y lo social, y se han apropiado de formas de relación y organización socio comunitarias. 91

2.4 El papel de los medios de comunicación en la socialización colectiva del miedo. 98

CAPITULO III

EL GOBIERNO LOCAL ANTE LA INSEGURIDAD PÚBLICA. El caso del Distrito Federal. 104

3.1 Percepción del Gobierno del Distrito Federal sobre el problema en sí. En el discurso gubernamental 107

3.2	Propuestas para atender el problema. Los programas y acciones locales.	113
3.2.1	Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.	115
3.2.2	Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006.	125
3.2.3	Programas específicos de participación ciudadana y prevención del delito de la Secretaría de Seguridad Pública	134
3.2.4	Programas de prevención del delito impulsados por la Secretaría de Desarrollo Social.	146
3.2.5	El Subprograma de Prevención del Delito del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social.	156
3.3	Organización para enfrentar el problema.	162
3.3.1	La Creación del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública.	162
3.3.2	Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.	164
3.3.3	La coordinación interinstitucional e intergubernamental.	170
3.4	La participación ciudadana frente a la inseguridad en la óptica del gobierno local.	173

CAPITULO IV

	EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL COMO ACTOR ANTE LA INSEGURIDAD PÚBLICA. Una propuesta inspirada en el modelo Comunidad Segura.	180
--	---	-----

4.1	El Modelo Comunidad Segura de Nelia Tello. Una referencia necesaria.	181
-----	--	-----

4.1.1 Concepción y actores del modelo.	185
4.1.2 Fases del Modelo Comunidad Segura.	191
4.2 Propuesta para integrar al gobierno local, como el actor Autoridad en el marco del Modelo Comunidad Segura.	197
4.2.1 Delimitación de un espacio de intervención e identificación del actor Autoridad.	198
4.2.2 El papel de la Autoridad como actor del Modelo Comunidad Segura	201
REFLEXIONES Y CONCLUSIONES DESDE LA ÓPTICA DEL TRABAJO SOCIAL	215
BIBLIOGRAFIA	222

INTRODUCCIÓN

La inseguridad pública es hoy en día el principal problema que ocupa la mayor preocupación de los mexicanos, particularmente de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal. Durante los últimos 15 años, la incidencia delictiva presentó una tendencia ascendente hasta llegar en 1997 a su punto máximo, para posteriormente manifestar una lenta y gradual reducción, pero sin llegar a los niveles controlables y aceptables de principios de la década de los noventa; sin embargo, la percepción de inseguridad no ha mostrado un mejoramiento, sino por el contrario, la población se siente y actúa con mayor temor y desconfianza.

Frente a este problema emergente que se presenta con mayor acento objetiva y subjetivamente en el Distrito Federal, es necesario abordarlo desde una óptica social, asumiendo que su conocimiento e intervención debe ser integral.

La presente tesis, está enfocada a realizar un acercamiento a éste fenómeno y particularmente a la actuación del gobierno local para enfrentarlo. Por ello a lo largo del trabajo recepcional se realizarán aproximaciones para su abordaje hasta finalizar en una propuesta inicial de lo que pudiera considerarse, el papel del gobierno local frente a la inseguridad, pero desde una óptica diferente. Para ello, se echará mano de “Comunidad Segura”, un modelo de trabajo social para la atención de la inseguridad pública.

La tesis se compone de cuatro capítulos y un apartado de conclusiones y reflexiones desde la óptica del trabajo social.

El primer capítulo da cuenta de algunos elementos a considerar para el análisis de la inseguridad pública como problema social emergente. Para ello se parte de conceptualizar el problema. Entenderlo desde lo social y su complejidad, nos permite -desde el trabajo social- identificar una serie de factores y escenarios en los que se genera y reproduce la inseguridad en un mundo globalizado. Se analizan elementos demográficos, económicos, institucionales y sobre todo de carácter social que en su conjunto propician condiciones de inseguridad, violencia, corrupción e ilegalidad. Para tal efecto, no se recurre a modelos de análisis deterministas (causa-efecto), sino más bien, se valora como la convergencia de factores citados facilitan la reproducción del fenómeno.

En el segundo capítulo, se revisa a detalle a la inseguridad en sus dos dimensiones: lo objetivo y lo subjetivo. En el primer caso, se revisa el comportamiento del fenómeno a partir de las cifras oficiales; es decir, la medición de la incidencia delictiva. En segundo término, se analiza la dimensión subjetiva; es decir la percepción social y la sensación de temor en que viven los ciudadanos y que expresan a través de medios de medición alternos para identificar la prevalencia delictiva. Una vez hecho lo anterior, se exploran algunas características particulares de comportamiento delictivo que determinan la percepción de inseguridad y la generación de temor colectivo, así como reacciones de los propios ciudadanos para enfrentar el problema.

En el tercer capítulo, se analiza el caso particular de cómo un gobierno local se enfrenta a un problema que ha acaparado la principal atención de sus gobernados. La tesis se concentra en la actuación del gobierno local, partiendo para ello de identificar qué percepción tiene el propio gobierno sobre este fenómeno, para poder después entender la naturaleza de las

acciones desarrolladas para su atención. Para lograr éste análisis, se revisaron un conjunto de documentos programáticos que orientan la acción del gobierno; es decir, no se recurrió a fuentes secundarias de estudios previos sobre el gobierno, a fin de evitar permearse de sesgos en el trabajo. Lo que auxilió a éste autor para el análisis en comento, fue la propia experiencia profesional obtenida al conocer o colaborar previamente en diversas instancias gubernamentales encargadas de la operación de los programas de seguridad y prevención del delito en ésta ciudad.

Finalmente, una vez analizado el problema en sí, intentando un acercamiento desde lo social, en el cuarto capítulo, se hace una propuesta inicial enfocada a reorientar la acción del gobierno local frente a la inseguridad. Para ello se recurre a un modelo de trabajo social surgido en y para el contexto particular de la Ciudad de México, desde la propia experiencia del trabajo social; dicho modelo de intervención se denomina “Comunidad Segura”, diseñado por Nelia Tello Peón, académica de la Escuela Nacional de Trabajo Social. La propuesta de Tello Peón, plantea la necesidad de abandonar el paradigma dominante en el estudio e intervención de la inseguridad, para transitar a un punto de partida basado en 3 premisas: a) Entender a la inseguridad como un problema complejo; b) La propuesta de intervención es un modelo de trabajo social; y c) Se reconoce a la inseguridad como un problema social y desde ésta esfera debe partir su atención.

Al ser la inseguridad un problema en el que intervienen o se ven afectados distintos actores sociales, el modelo plantea su necesaria participación para atenderlo. En principio los actores considerados son las autoridades, la policía y la comunidad. El propósito es que dichos actores reconceptualicen su forma de entender el problema y su propio papel para enfrentarlo, para posteriormente generar espacios de interacción resignificada entre los 3 actores. Es aquí donde se concentra

la propuesta, particularmente en identificar al gobierno local como actor del modelo; es decir, como el actor "Autoridad" que recuperando su quehacer reconceptualizado orienta nuevas formas de atender el problema, bajo los supuestos del Modelo Comunidad Segura.

Finalmente, se encuentran algunas conclusiones y reflexiones que como trabajador social, autor del presente trabajo recepcional se ponen a consideración para su discusión y confrontación con otros profesionales, pero sobre todo de otros trabajadores sociales con quienes se comparte el mismo quehacer.

No quisiera dejar pasar la oportunidad de mencionar como se arriba a este punto de llegada. En primer lugar, en casi 10 años de contacto profesional con el tema de la seguridad pública y la prevención del delito, he detectado que la forma de abordarlo parte de paradigmas y prácticas que ya dieron de sí y no atienden de fondo el problema. Ya sean éstas desde la actuación policial, el derecho, la criminología y la administración pública en los mejores casos, hasta la mera reproducción de esquemas que por inercia se practican las instituciones. Se reconoce el esfuerzo por mejorar el estado de las cosas desde el año 2000 a la fecha por parte del gobierno capitalino, sin embargo, el punto de mirada y actuación en el diseño y operación de las políticas de seguridad no ha cambiado.

Cada capítulo fue escrito y reescrito un sinnúmero de veces, como si se tejiera de día y deconstruyera de noche, porque este tema requiere y acepta ampliar y corregir miradas para sugerir nuevas formas de intervención. Entonces, este trabajo documental no solo sirve para efectos recepcionales y de titulación, sino también para hacer lo que se dice; es decir, orientar la práctica e intervención profesional que se plantea en el documento.

APARTADO TEÓRICO METODOLÓGICO

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La inseguridad pública es un problema social emergente cuya atención y preocupación ha cautivado en los últimos años la mirada tanto de gobiernos como de los ciudadanos. En todas las sociedades se han presentado con mayor o menor medida fenómenos como la delincuencia, la violencia, la corrupción y la ilegalidad. Incluso parte de la naturaleza propia de la creación del Estado es la de garantizar la convivencia social, la paz y la seguridad de las personas; en consecuencia, la necesidad de crear los instrumentos necesarios para lograrlo. Tal es el caso de los tribunales, la policía, los centros de readaptación social, entre otras instituciones. El papel del Estado mexicano como custodio y garante de la seguridad y de la convivencia social ha sido uno de los elementos de su propia naturaleza, sin embargo, actualmente diversos actores sociales e incluso gubernamentales, han llegado a la conclusión que el Estado ha sido rebasado en la lucha contra la inseguridad pública y sus fenómenos asociados, tales como la delincuencia y la violencia.

Ni nuestro país, menos aún la Ciudad de México, escapan a la percepción social relativa a que se ha sostenido una labor insuficiente y deficiente frente a la inseguridad pública generada tanto por la delincuencia común, como por el crimen organizado.

El tema de la inseguridad pública en la última década ha ocupado los primeros lugares en la preocupación de los ciudadanos, en especial lo que habitan en las ciudades; así lo muestran las encuestas y diversos

estudios de opinión y victimización, e incluso el tema forma parte de las conversaciones cotidianas en la familia, en el trabajo, la escuela y otras esferas de la vida cotidiana.

Desde los años 90's el gobierno ha recibido mayores presiones para realizar cambios en las instituciones encargadas de la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia. No obstante, las respuestas gubernamentales, -independientemente de su filiación política e ideológica- confluyen en las mismas respuestas: Mayor intervención policial, mayores recursos públicos para enfrentar la delincuencia, modificar el marco jurídico para hacerlo más severo, golpes espectaculares -por cada periodo de gobierno- a algún líder del crimen organizado para hacer notar la acción decidida del gobernante en turno, entre otras. Paralelamente, la ciudadanía no modifica su percepción sobre el problema, sino por el contrario se sigue sintiendo insegura y manifiesta que este problema es una de sus mayores preocupaciones en su vida cotidiana. Muestra de ello fue la gran marcha realizada hace unos años -aunque auspiciada con intencionalidad política por algunos sectores sociales, políticos e incluso, económicos, utilizando como instrumento a los medios de comunicación masiva- como una forma atípica de reacción colectiva y espontánea de la ciudadanía que se percibe como afectada por la inseguridad, la violencia, la delincuencia y la corrupción.

Desde el arribo de un partido de izquierda al gobierno de la ciudad en 1997 y uno identificado con la derecha en el espacio federal desde el año 2000, es menester resaltar que uno de los ejes prioritarios expresado por los titulares de ambos niveles de gobierno, es el de la seguridad pública, e incluso tema de acuerdos y desacuerdos. Mas allá de las encuestas consideradas como una fotografía que capta en un momento y espacio determinado la percepción de un grupo social, es necesario desde el estudio de lo social acercarse al conocimiento de la inseguridad pública

como un problema social emergente. El presente estudio pretende analizar a la inseguridad pública, pero no desde el derecho, la criminología o la victimología, o alguna otra disciplina que tradicionalmente se enfoca en alguna de las vertientes o aspectos del fenómeno, sino intentar hacer un acercamiento desde el trabajo social para conocer el problema a partir de la percepción del gobierno local, así como por los ciudadanos. El trabajo ubica el problema en el Distrito Federal como espacio geográfico y hace un corte en el tiempo del año 2001 a 2005, periodo en el que se pueden identificar y documentar las percepción y acciones encabezadas por Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con base en lo antes expuesto, la presente investigación está orientada por las siguientes interrogantes: ¿Cómo percibe y concibe el problema de inseguridad pública el gobierno local?; ¿cómo percibe la solución del problema?; ¿cómo ubica su propio papel frente a la solución del problema?; ¿cómo percibe el papel de los ciudadanos en la solución del problema? En el supuesto que la percepción del gobierno determina su actuación frente al problema ¿qué acciones ha realizado ante la inseguridad pública? Frente a lo anterior, ¿Cómo perciben el problema de la inseguridad pública los ciudadanos?; ¿Cómo perciben el problema, así como el papel del gobierno local y su propio papel en la solución del problema? Estas son las preguntas que guían la investigación para que a partir de sus respuestas, se replantee desde la óptica de un modelo de intervención del trabajo social, el papel del gobierno como actor fundamental ante la inseguridad pública.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

GENERAL

Analizar la percepción, propuestas y papel del gobierno local, así como de los ciudadanos ante la inseguridad pública.

ESPECÍFICOS

Identificar la concepción y percepción del gobierno local sobre la inseguridad pública, sobre sus posibles soluciones y su papel ante este problema social.

Identificar la concepción y percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad pública, sobre sus posibles soluciones y su papel ante este problema social.

Desarrollar una propuesta de intervención desde el trabajo social que reoriente el papel del gobierno local como actor frente a la inseguridad.

MARCO REFERENCIAL

Si se parte del hecho que el fenómeno de la inseguridad, es un problema complejo que requiere una forma integral de abordar su conocimiento, sus características y formas de manifestación, es necesario recurrir a diversas fuentes de información que den cuenta de ello. Desde el derecho y otras disciplinas sociales, hasta los propios documentos generados por los actores objeto del presente estudio. Por ejemplo en el caso del gobierno local, recurrir a sus propias fuentes de información y documentos programáticos.

La investigación será exploratoria, aplicada, transversal y documental prioritariamente considerando que en primera instancia se realizará una exploración teórico referencial para aproximarse al análisis social del tema de estudio. En cuanto a las percepciones y acciones del gobierno se recurrirá a documentos oficiales, programas ordinarios y especiales, reportes e informes, estadísticas, marcos normativos y presupuestales, entre otros documentos relacionados. Así mismo, en lo referente a percepciones y acciones ciudadanas, se recurrió a encuestas sobre

percepción social y victimización, estudios de opinión sobre temas asociados a la inseguridad pública realizados por consultorías y equipos de investigación de reconocida seriedad y transparencia metodológica, estudios previos sobre el tema, experiencias concretas, así como la sistematización de la experiencia realizada por el equipo del modelo comunidad segura. Los seguimientos hemerográficos son un auxiliar para la documentación de situaciones concretas que permitan ilustrar con mayor oportunidad los contenidos del presente trabajo.

En este orden de ideas, primero fue necesario conjuntar algunos elementos básicos para el análisis de la inseguridad, como un problema social emergente. Dos caras de la moneda de temas convergentes que recurrentemente se entremezcla y confunden: inseguridad pública vs. seguridad pública. Para tal efecto se recurrió a diversas fuentes hasta ubicar a la inseguridad pública como un problema social, en primera instancia y en segunda, dotarle de la connotación de fenómeno emergente. De lo anterior, se transitó hasta ubicar que la seguridad pública, es condición básica del desarrollo individual o colectivo, por lo que se constituye en una necesidad social sentida y latente. Para tal efecto se tomaron referencias de Peñalosa, Monsivais, Huacuja, Tello, Bonner, ILANUD, entre otros.

Más que recurrir a esquemas de análisis causa – efecto, que por naturaleza son deterministas, se exploraron diversos derroteros que analizan el fenómeno en comento, ya sea en forma directa o indirecta. En este contexto, se prefirió utilizar como categoría de análisis el identificar los factores y escenarios propicios para la inseguridad pública. Entre ellos el crecimiento poblacional y la expansión caótica de las ciudades; la desigualdad social y la aparición de fenómenos socialmente adversos como el neoliberalismo, con su consecuente cultura del consumo; la proliferación de la anomia y fragmentación social que ha traído consigo el surgimiento de “las sociedades de la desconfianza”

caracterizadas por Eibl-Eibesfeldt, Zermeño, Ratinoff y Tello. A ello hay que sumarle fenómenos nuevos como es la transformación de la familia tradicional como factor cohesionador y formadora de la identidad individual y colectiva. Así mismo, la fragmentación social ha repercutido en la pérdida del sentido de comunidad en las urbes. Lo anterior, contribuye reproducir una especie de nuevo individualismo. Por otra parte, las sociedades han ido perdiendo la noción del sentido de ley como instrumento para garantizar la convivencia pacífica y el desarrollo de una sociedad concreta. Es menester agregar la pérdida o mutación en la socialización de los valores que antaño eran universalmente asumidos como necesarios. En este sentido, la ilegalidad se ha transformado en una especie de forma de vida, acompañada de impunidad, corrupción y desconfianza en las instituciones.

En este entramado de relaciones que se constituyen como factores o escenarios propicios para la inseguridad, entendida en términos llanos como la ausencia de seguridad acompañada de una atmósfera de angustia colectiva por el temor de ser o haber sido víctima de algún acto delictivo o de violencia, nos obligan a ubicar a la inseguridad pública en dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva.



Al afectar la vida cotidiana, se convierte en una de las principales preocupaciones de la población, porque afecta su desarrollo individual y colectivo.

Es decir en el primer caso se refiere al registro de delitos denunciados o incidencia delictiva; mientras que el segundo es relativo a la percepción social que se puede tener del fenómeno en comento, la combinación de ambas dimensiones de la inseguridad, afectan la vida cotidiana de la población.

Por ello fue necesario recurrir a las fuentes oficiales de delitos registrados a efecto de conocer a la inseguridad en cifras, particularmente en lo referente a incidencia delictiva y fenómenos asociados. Por otra parte, echando mano de las encuestas de victimización y otros documentos, se trató de identificar la percepción social del problema, partiendo del supuesto de que la percepción sobre un fenómeno determina la actuación de los actores sociales frente al mismo.

Otro aspecto considerado como referencia para entender a la inseguridad pública, fue el integrar en su análisis cuatro características que obviamente han repercutido en la percepción social de dicho problema. a) La violencia asociada a la comisión de actos delictivos; b) la vanguardia organizativa y tecnológica de la delincuencia; c) la participación juvenil en la delincuencia; y d) la apropiación de formas de relación y organización social de las comunidades, pero por la delincuencia. A esto hay que agregar el papel socializador que han jugado los medios de comunicación para a gravar la problemática citada.

Ahora bien, así como existe una percepción social del problema, se parte del hecho que la propia autoridad gubernamental, tiene la propia y a partir de ella plantea su actuación frente a éste fenómeno. Tanto la concepción como la actuación se pueden encontrar en los documentos programáticos del gobierno local. Para ello, es necesario revisarlos e identificar su discurso, propuestas y acciones desarrolladas en términos reales.

Finalmente, el planteamiento de esta investigación es el realizar una propuesta y no limitarse solo a una primera aproximación a su conocimiento. En tal sentido, se optó recurrir al modelo de intervención -desde la óptica del trabajo social- denominado “Comunidad Segura” cuya autora es Nelia Tello, con el propósito de desarrollar un planteamiento en el que se ubica al actor “gobierno local” como actor activo frente a la inseguridad.

Según esta autora, el paradigma predominante de análisis y acción frente a la inseguridad, se caracteriza por atender el problema de manera fragmentada; no se reconoce el carácter estructural del problema; se ve a la seguridad como un problema político o técnico y se enfatiza en los factores de orden económico a las causales de la inseguridad.

El planteamiento de Tello Peón se sitúa en una óptica distinta; es decir: a) Entender la inseguridad como un problema complejo, b) su propuesta no es solo de estudio, sino un modelo de intervención de trabajo social., c) se reconoce a la inseguridad como un problema social, en consecuencia su atención deberá darse también desde lo social. Para tal efecto, identifica a las autoridades, la policía y la comunidad como actores fundamentales del modelo en cuestión. Así sus objetivos son reconceptualizar por parte de dicho actores a la inseguridad y problemas asociados; resignificar las relaciones entre los actores involucrados y recrear nuevos espacios de interrelación de éstos.

Finalmente, la meta es el modificar la percepción del problema y del papel que juegan frente a el los actores involucrados. Por ello, se toma a este modelo como referencia de análisis y propuesta de intervención, por ser de trabajo social, además de que se identificó que tenía muy desarrollado la experiencia de trabajo con policías y la comunidad, más no así con el actor autoridad, por lo que los productos de esta investigación pretenden ser una humilde contribución al fortalecimiento de dicho modelo.

HIPÓTESIS

La percepción propia del gobierno local, así como de la ciudadanía sobre la inseguridad pública y sus posibles soluciones, determina sus formas de actuación para enfrentar dicho problema.

VARIABLE INDEPENDIENTE

Las percepción sobre el problema de inseguridad pública y sus posibles soluciones

VARIABLE DEPENDIENTE

Formas de actuación para enfrentar dicho problema

UNIDAD DE ANÁLISIS

El gobierno local y los ciudadanos

ENLACE LÓGICO

Determina

CAPÍTULO I

LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Elementos para el análisis de un problema social emergente.

1.1 La inseguridad pública como problema social y la seguridad como una necesidad social.

Recientemente el tema de la inseguridad pública ha tomado gran relevancia y ha captado la atención de los diversos sectores de la sociedad, al grado de ocupar el primer lugar en la lista de preocupaciones de los mexicanos en un sinnúmero de encuestas. Percepciones y opiniones de los ciudadanos en lo individual y en lo colectivo están a la orden del día, ya que el tema se ha instaurado como un elemento de la vida cotidiana.

La inseguridad pública es uno de los problemas inherente a las sociedades complejas, sobre todo en las medianas y grandes urbes, independientemente de su grado de desarrollo social o económico. Dicha situación es entre otros factores, lo que ha obligado a gobiernos y especialistas a ampliar sus marcos de referencia sobre el estudio y atención del problema en cuestión.

Es por ello que para efectos del presente estudio, se parte de un ejercicio de conceptualización de lo que se entiende por inseguridad y seguridad pública, a fin de establecer un hilo conductor en el desarrollo del trabajo. Así mismo, es necesario –según sea el caso- deslindar o vincular otros conceptos como son la violencia y la delincuencia, que recurrentemente son utilizados como sinónimos de la inseguridad pública.

El escritor Mario Guillermo Huacuja, en su artículo "Bitácora del crimen" señala que "... la violencia se ha reproducido sin freno, con una virulencia que se ramifica y se expresa de múltiples formas. Son los asaltos colectivos a lugares públicos, donde no importan ni el embarazo de las mujeres ni el llanto de los niños; es el navajazo callejero al que trata de defenderse y el empujón a la mujer para despojarla del bolso; es la desaparición del coche que se quedo un momento estacionado en la acera; es el asalto a la casa

violando mujeres y torturando a los niños; es el secuestro en el taxi durante varias horas para sacar más dinero del cajero automático; es el asalto al banco con sus secuelas de horror y muerte; es el robo imperceptible al peatón, el atraco silente a la tienda, la rapiña en los microbuses, la balacera que se desata sin motivo; son las masacres de los narcotraficantes con sus ráfagas de venganza y sus ejecuciones sumarias; son los cuerpos decapitados que aparecen como por embrujo y las orejas que envían los secuestradores a los familiares para el reconocimiento de sus víctimas; son los cadáveres que aparecen a borbotones en las pantallas de televisión y las fotografías de primera plana; son los cañones de las pistolas que nos apuntan en los semáforos antes de que se encienda el verde. En esta ciudad desamparada, no queda lugar seguro: ni las casas ni las escuelas, ni las oficinas, ni los bancos, ni mucho menos las calles o los automóviles y los transportes colectivos", Huacuja cierra su artículo diciendo: "El miedo se ha alojado en nuestras entrañas. Lo que la inseguridad de los últimos meses ha logrado, es convertirnos en una comunidad de paranoicos"¹

Por su parte, Carlos Monsiváis al describir a la violencia urbana señala que "... los conflictos, las tragedias, las conductas límite propiciadas por la crisis del Estado de Derecho, el perpetuo estallido –económico, social y demográfico- de las ciudades, y la imposibilidad de una efectiva seguridad pública, sea por la ineficiencia de los cuerpos encargados o por la "feudalización" imperante en barrios y colonias. Violencia urbana es el amplio espectro de situaciones delincuenciales, ejercicios de supremacía machista, ignorancia y desprecio de los derechos humanos, tradiciones de indiferencia aterrada ante los desmanes, anarquía salvaje, y desconocimiento de la norma.", "...a la delincuencia la multiplica la certeza de impunidad."²

¹ Huacuja, Mario Guillermo. "Bitácora del Crimen" en Semanario Etcétera, No. 253

² Monsiváis, Carlos. "De no ser por el pavor que te tengo, jamás tomaría precauciones. Notas sobre la violencia urbana." en revista : Letras Libres. México. Año 1, Número 5, mayo 1999.

Ambos escritores describen un conjunto de situaciones que en suma generan miedo, una percepción de que a nadie importan la ley, ni los límites que garanticen la convivencia y el desarrollo individual y colectivo, en donde predomina el anonimato y el tener que vivir con una sensación de ausencia de seguridad, situación que en el imaginario social se reproduce diariamente.

La inseguridad pública, es un concepto mas amplio que la sola presencia cotidiana de hechos delictivos que afectan un espacio y población determinados; incluso, no necesariamente la totalidad de delitos que se cometen son violentos; sin embargo la inseguridad, la delincuencia y la violencia, son conceptos que se entrelazan y dan forma a una espiral que permea la vida pública y privada de las sociedades, sobre todo en espacios urbanos.

Al respecto, Pedro Peñaloza y Felipe Espinoza diferencian a la violencia de la delincuencia, al describir a la primera como “el uso intencional de la fuerza física contra uno mismo u otra persona, o contra un grupo o una comunidad, que resulte o tenga una alta probabilidad de resultar, en lesiones, muerte o daño psicológico” ; mientras que al delito lo define como “un quebrantamiento de la ley, por lo que se encuentra determinado por los ordenamientos jurídicos vigentes en determinado momento y sociedad” e incluso que estos términos se pueden asociar y dar como resultado situaciones diferentes: violencia no delincencial, violencia delincencial, delincuencia no violenta y delincuencia violenta.³

Por su parte, otros autores consideran que la palabra violencia, “ha perdido su profundo sentido dramático de hecho no ordinario, para ser incorporado paulatina y progresivamente al lenguaje y vida cotidianos de los diversos

³ Peñaloza, José Pedro y Espinoza-Torres Felipe. “Los desafíos de la Prevención del Delito en América Latina” en Revista Este País, México. Número 116, noviembre 2000.

grupos sociales y personas.”⁴ Nelia Tello, no presenta a la violencia como un fenómeno que se da en forma extraordinaria en la actualidad, sino por el contrario, señala que “la violencia es parte de la cultura de nuestra sociedad; cuando uno se acostumbra a ella y deja de reconocerla, se convierte en un fenómeno que se reproduce exponencialmente.”⁵

Para efectos de este trabajo, se concibe a la inseguridad pública como la ausencia de seguridad de las personas, caracterizada por el estado de angustia colectiva relacionada al temor de ser o haber sido víctima, en forma objetiva o subjetiva de actos delictivos, de violencia o corrupción, en una atmósfera de impunidad e ilegalidad que se instaura en la vida cotidiana; sentimiento acompañado en muchas ocasiones de impotencia y frustración por la imposibilidad de ser resarcido el daño sufrido o percibido.

El concepto de inseguridad pública está caracterizado no sólo por cierta ambigüedad sino también por un alto contenido de subjetividad, ya que se entiende más por sus efectos no tangibles y por la externación de la vivencia o percepción social del problema; es decir, la inseguridad no solo afecta a la víctima de un delito, sino se extiende a aquellos que tuvieron conocimiento de él.⁶ Lo anterior, favorece su fácil reproducción social, lo que es aprovechado -entre otros factores- por la delincuencia, ya que se genera un clima de anonimato e impunidad propicio para la comisión de ilícitos. El temor social genera una debilidad colectiva que afecta la vida cotidiana de la población.

⁴ Sánchez Báez, José Juan. “Violencia Urbana”, Memoria,, México. No. 106, p.21, Diciembre de 1997.

⁵ Tello, Nelia y Carlos Garza F. “Subculturas juveniles y violencia” en Revista Este País, México. Número 159, junio 2004, p. 34-- 40.

⁶ En los primeros días de mayo de 2005, los medios de comunicación difundieron ampliamente que la actriz y conductora de televisión Mariana Levi, había fallecido de un infarto después de haber visto que un individuo armado merodeaba su vehículo, aunque nunca existió amago o amenaza directa, mucho menos delito alguno. La autoridad al no haberse conjuntado elementos de tentativa o comisión de un delito no inicio averiguación por el incidente, pero si lo hizo, por la denuncia de distintas personas que habían sido victimizadas por el hombre visto por la actriz. La percepción rápidamente reproducida fue de una situación desbordada de inseguridad y leyes y un gobierno insensible ante el problema. Lo significativo es que la editorialización del caso la realizaron programas y reporteros del espectáculo, más que de noticias.

En este orden de ideas, la inseguridad deja de ser un problema individual, para convertirse en un problema social, que requiere de la competencia no sólo del Estado, que no tuvo la capacidad de garantizarla, sino de nuevos actores y formas de atención.

En consecuencia, la antítesis de la inseguridad, es la seguridad pública, como elemento sustancial que permita el desarrollo individual y colectivo de los que conforman una sociedad concreta, y no solo un servicio público responsabilidad de los gobiernos.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "...la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez."⁷ Dicho texto no plantea una concepción clara de lo que es la seguridad pública pero arroja algunos elementos importantes al respecto. El primero de ellos es que la seguridad pública, es una función a cargo del Estado, en la que se responsabiliza desde el nivel de gobierno más concreto como es el municipio hasta el nivel más amplio como es la federación.

Hay que recordar que uno de los factores que dan origen al Estado moderno es precisamente la salvaguarda de los individuos en sus personas y en sus bienes; surge para regular las relaciones y los conflictos entre particulares. El fin en última instancia del Estado es el bien de la colectividad, para lo cuál debe garantizar un ambiente propicio para el desarrollo de su población; en otras palabras, "...el Estado ejerce su soberanía en provecho de la colectividad que encuadra y gobierna, asegurando las condiciones de su

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21.

existencia, de su seguridad y de su prosperidad."⁸

La seguridad como función del Estado es un aspecto fundamental; sin embargo, como se analizará más adelante, la realidad nacional y local actual nos lleva a repensar el papel del Estado y de la ciudadanía al respecto.

En este contexto, en el marco normativo nacional, cabe señalar que no se alcanza a distinguir un concepto en sí del tema, solamente algunos textos asientan determinadas características, objetivos y lineamientos en materia de seguridad. Ejemplo de ello, son los fragmentos que revisaremos a continuación:

De acuerdo con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ésta señala como objetivos, "... salvaguardar la integridad y derechos de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos. Estos fines se alcanzarán mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del mismo infractor, a través de las autoridades competentes. El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, al desarrollar políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, e induzcan el respeto a la legalidad."⁹

En esta cita resalta un elemento adicional: la seguridad no solo equivale a la prevención y a la tarea policial, sino que va más allá al considerar un hilo conductor que abarca desde la prevención del delito hasta la reincorporación de quien atenta contra el orden público. Con frecuencia, se limita la seguridad pública a la exclusiva labor de vigilancia y presencia de la policía preventiva para desalentar la comisión de actos ilícitos y en su caso, tener

⁸ Suavet, Thomas. Diccionario Económico y Social. Ed. Estela, España.

⁹ Véase. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, p-55

capacidad de respuesta inmediata ante la ola delictiva en un espacio determinado. En México, es común ubicarla en este sentido, pero la seguridad va más allá, incluso de lo que plantea el argumento oficial arriba citado, ya que las causas que generan la delincuencia y la comisión de actos que atentan contra la colectividad son múltiples. Por ello, es limitada la concepción gubernamental que sostiene que es necesario el "... fomentar valores culturales y cívicos" como forma de prevención de ambientes de inseguridad, ya que la génesis y reproducción de la delincuencia y la violencia, no sólo se circunscribe al ámbito de los valores, sino también se relaciona con factores económicos, sociales y políticos, sobre todo en sociedades complejas, como la Ciudad de México.

En el marco jurídico de la Ciudad de México, de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en su artículo 2º, menciona que "La seguridad es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

- I.- Mantener el orden público,
- II.- Proteger la integridad física así como sus bienes,
- III.-Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía,
- IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros o desastres."¹⁰

Como se puede observar, dicho artículo recupera los planteamientos del marco normativo nacional, pero su visión sigue siendo restringida.

Previo al análisis de conceptos más amplios y actuales sobre seguridad,

¹⁰ Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, publicada el 12 de Julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

cabe hacer una aclaración con relación a la diferencia entre lo que es la seguridad pública y la seguridad nacional, ambas, funciones del Estado. En primer término, según García Montaña "... la principal función pública de todo gobierno es garantizar el orden social por medio de la más amplia seguridad a todos los miembros de la sociedad, tanto en su protección física como en el aseguramiento de sus bienes y patrimonios registrados. Esto es en el ámbito interno; en el externo, y como segunda idea, debe señalarse que el gobierno tiene la obligación de velar por la seguridad nacional, por la soberanía en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales, y por la protección de los connacionales en países extranjeros."¹¹ En síntesis, la seguridad pública corresponde al ámbito interno, al control de ilícitos, delitos e infracciones que alteran el orden público, mientras que la seguridad nacional, está abocada a salvaguardar la soberanía nacional.

Con frecuencia, se confunden o asocian estos términos tanto en forma ingenua como intencionalmente, tanto en el discurso como en las acciones de gobierno, sobre todo cuando se trata de sofocar brotes de resistencia y confrontación política y social con el sistema político y económico, argumentando acciones de seguridad pública para preservar la tranquilidad individual y colectiva de las personas y sus bienes.

Retomando la conceptualización de la seguridad pública, hay que mencionar que en otros países a esta función del Estado se le conoce también como seguridad ciudadana, seguridad urbana, así como seguridad de los habitantes.

En este sentido, en 1995 se realizó en San José de Costa Rica, el "Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes"¹² en cuya declaración final se concluye que "... un concepto verdaderamente

¹¹ García Montaña Jorge. Ciudad Violenta, Policías y ladrones, en Semanario Etcétera.

¹² Organizado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD).

amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes debe comprender no solo la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la de vivir en un Estado constitucional de derecho, y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del bienestar social. Este concepto no es otro que el de desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio.”¹³ Aquí, el concepto de seguridad se amplía a lo que se podría denominar seguridad humana, lo que implica no sólo la función del Estado de garantizar el control de actos ilícitos que afecten a la colectividad, sino que la seguridad, se convierte en una necesidad social que debe ser cubierta para obtener así, el óptimo desarrollo de los sujetos en lo individual, familiar y colectivo. Cuando no se visualiza a la seguridad en un contexto mayor, aparecen y se complican problemáticas asociadas a la inseguridad, que traen consigo el fracaso de las acciones del Estado para controlar la ola delictiva y de violencia.

Ejemplo de ello, es lo que sostiene Kris Bonner,¹⁴ con relación a que la seguridad se da en un contexto social amplio “... donde una política de seguridad que no se base en una política que, de manera eficaz, combata el desempleo, la pobreza y la falta de vivienda, con los resultantes problemas de desigualdad social y racismo, está condenada a tener solo efectos limitados, efectos secundarios no deseados y muchos fracasos”¹⁵ Siguiendo los planteamientos de este autor: “La seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para medir la calidad de vida”¹⁶

¹³ ILANUD. Declaración final del “Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes, en Elías Carranza. “Delito y seguridad de los habitantes”, ILANUD-Siglo XXI-Comisión Europea, México, 1997 p-15

¹⁴ Coordinador del Contrato de Seguridad Preventiva de la Ciudad de Amberes, Bélgica.

¹⁵ Bonner, Kriss. “ Situación del delito y de la seguridad urbana en Europa. ILANUD Declaración final del “Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes; Políticas de seguridad en las grandes ciudades” en Elías Carranza. Op. cit. p-55

¹⁶ Op. cit. p-54

Es, esta forma de entender la seguridad, donde se ubica la importancia y relación de este tema con trabajo social, ya que no podemos hablar ni de desarrollo, ni de calidad de vida en la sociedad, mientras no se garantice un ambiente social propicio para que los sujetos generen procesos de desarrollo individual y colectivo. Es entonces, que la seguridad pública se convierte en una necesidad social básica y al mismo tiempo un derecho de los ciudadanos. Al no ser satisfecha esta necesidad, se traduce en una demanda social, en una exigencia de bienestar individual y colectivo de un ambiente donde la persona, salvaguarde su integridad, sus derechos, y se preserve la libertad, el orden y la paz pública.

Por tal motivo, en la medida en que la inseguridad pública -como antítesis del concepto de seguridad pública- siga penetrando las esferas de la vida social, económica, política e incluso psico-socio-cultural de los habitantes de ciudades como el Distrito Federal, ni el gobierno, ni la sociedad, podrán visualizar y construir un horizonte de desarrollo, ya que hoy en día "... el reclamo de una ciudad segura es el mas extendido, por encima incluso de otras exigencias sociales que se habían presentado por años, como la falta de empleo, el control de la contaminación o la necesidad de vivienda."¹⁷

En conclusión y para el interés de esta investigación, se considera la seguridad pública como una necesidad social, que cuando no es satisfecha por el Estado -ya que es una de sus funciones primordiales-, la sociedad expresa dicha necesidad como una demanda social en el ejercicio consciente o inconsciente de sus derechos como ciudadanos.

Así mismo, cuando la inseguridad pública penetra las diversas esferas de la vida en sociedad y el Estado pierde la capacidad de controlarla, ésta se convierte -aparte de un problema propio del Estado- en un problema social.

¹⁷ Gobierno del Distrito Federal. "Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. p-14

Es en este entendido, en el que para la disciplina del trabajo social, la inseguridad-seguridad pública cobra una trascendencia insoslayable como espacio de estudio e intervención social.

Ahora bien, este primer acercamiento a la conceptualización de la seguridad pública, es insuficiente para entenderla en toda su dimensión, así como a su antónimo: la inseguridad pública; para tal efecto, el siguiente paso es el identificar las características manifiestas de la inseguridad pública, los factores y escenarios que han propiciado su desbordamiento en los últimos años.

1.2 Factores y escenarios propicios para la inseguridad pública.

Desde el origen de la humanidad, la criminalidad ha sido un elemento inherente al desarrollo de cualquier sociedad, no hay, ni ha habido sociedad alguna en la que no exista o existieran manifestaciones de delincuencia. Si nos remontamos a nuestros orígenes judeo-cristianos, como producto -en parte- de la cultura occidental, basta recordar aquel pasaje bíblico donde Caín da muerte a su hermano Abel,¹⁸ lo que -metafóricamente- se podría ubicar como el primer delito violento cometido sobre la faz de la tierra. De igual forma, si se recurre a los antecedentes históricos de cualquier sociedad, es fácil confirmar lo dicho mediante pasajes similares. Así, la declaración del General Rodolfo Debernardi Debernardi, ex-jefe de la policía capitalina, al cual le costo una gran cadena de críticas de todos los sectores sociales, denota que se trataba de una realidad, para no decir, una expresión de sentido común: “No ha nacido quien acabe con la delincuencia”. Dicha afirmación es cierta, por que la delincuencia no es un problema que se solucione en forma absoluta e inmediata, ni “mágica”, mucho menos por la intervención de un solo hombre, mujer, o de algún “súper héroe” real o

¹⁸ Véase en la Biblia, el libro del Génesis, capítulo cuatro versículos del 8 al 10.

imaginario; el querer entenderlo así, denota el desconocimiento de los escenarios y factores reales donde se genera, reproduce y recrea la criminalidad.

¿A qué se refiere esto?; ¿Acaso no sólo con la instrumentación de acciones de los cuerpos de seguridad y justicia se debe atacar el problema?; ¿No es problema exclusivo del gobierno garantizar la seguridad?; en fin, se pueden transcribir una serie de razonamientos sustentados o superficiales en los cuales la comprensión fragmentada del problema, trae consigo soluciones parciales, pues un enfoque de esta naturaleza impide la comprensión integral del fenómeno, en consecuencia, el conocimiento de la realidad y la posible intervención en ella, no pasa de la superficialidad. Por el contrario, es necesario entender el binomio seguridad-inseguridad en forma integral, tratando de identificar y comprender los factores que la generan, los escenarios en donde se reproduce, pero adicionalmente, se debe concebir dicho binomio en su dimensión objetiva y subjetiva. De ello, tratarán de dar cuenta las siguientes líneas.

Desde este punto de vista, no es sencillo en las ciencias sociales, encontrar y sostener relaciones de causalidad en los fenómenos sociales, la realidad es cada vez más compleja, es una madeja de interrelaciones que no son fáciles de identificar, y más aún, en el caso de un fenómeno social como es la inseguridad pública. Por tal motivo, es más pertinente referirnos a factores y escenarios donde se genera y reproduce la inseguridad que afecta actualmente a las sociedades. Un esquema similar de análisis es el utilizado por Luis Ratinoff, quien señala que “esta metodología elemental basada en el análisis de los ambientes en que florece el crimen, tiene sin duda, limitaciones y ventajas, si bien no define las cadenas causales específicas y menos aún las responsabilidades, facilita relacionar algunos vectores genéricos con las complejidades propias de cada situación. Es tal vez una perspectiva que facilita profundizar el examen de los complejos sistemas de

producción del delito”.¹⁹

Entiéndase para este efecto, que un factor es la serie de elementos que al conjugarse pueden contribuir a la generación, reproducción, permanencia de un problema social, pero que no constituyen en sí mismos la causa determinante. Una situación similar ocurre con escenarios sociales, los cuales son situaciones en un tiempo y espacio determinados, en los cuales existen las condiciones para la generación, reproducción y agravamiento de los fenómenos y procesos sociales.

En este orden de ideas, los factores y escenarios relacionados con la generación y reproducción de la violencia y la criminalidad que determinan la atmósfera de inseguridad, son diversos y no necesariamente los mismos en diferentes espacios territoriales y de tiempo. Así, la ola delictiva y de violencia en ciudades como Nueva York, Madrid, Palermo, Bogotá o Medellín y la Ciudad de México pueden coincidir en algunos aspectos pero son diferentes en otros; esta situación como es lógico, a su vez determinará la percepción y reacción del gobierno y la ciudadanía frente al problema, lo que a su vez será determinante al tratar de resolverlo o controlarlo. En este sentido, se pueden identificar -entre otros- los siguientes factores y escenarios propicios para que se genere, reproduzca y recree la criminalidad y la violencia:

- Crecimiento poblacional y expansión caótica de las ciudades.
- Desigualdad social, modelos económicos socialmente adversos y cultura del consumismo.
- Anomia, fragmentación social y surgimiento de las “sociedades de la desconfianza”.
- Mutación de la familia como célula básica de la sociedad y pérdida del sentido de comunidad.
- Nuevo individualismo y carencia de centros simbólicos de referencia.

¹⁹ Ratinoff, Luis. “Delincuencia y paz ciudadana” Mimeo p-4

- Ilegalidad como forma de vida, mutación y debilitamiento de la socialización de valores que garantizan la convivencia social.
- Impunidad, corrupción y desconfianza en las instituciones.

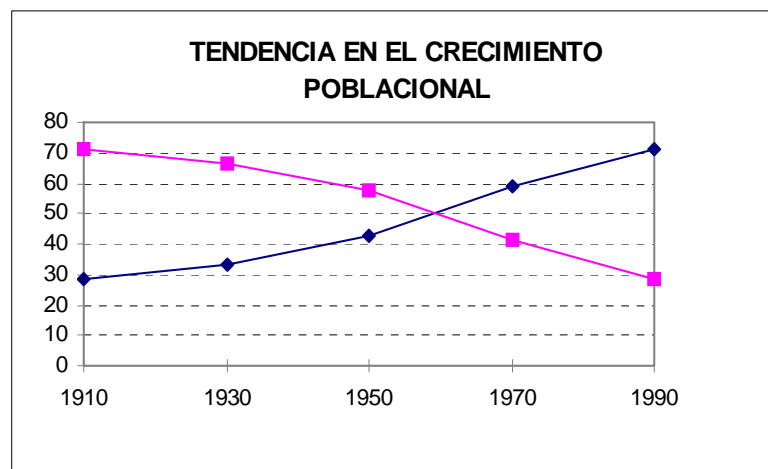
El análisis de la inseguridad pública no puede reducirse a relaciones lineales de causa-efecto, toda vez que como se ha expuesto tiene expresiones y efectos objetivos y subjetivos, por lo que hay que evitar caer en la tentación de reduccionismos, tales como: “mientras mayor sea el desempleo o la crisis económica de un pueblo, mayor será la criminalidad”, o bien, “la falta de educación propicia que una persona se vuelva delincuente”, cuando cada día es mas evidente el grado de complejidad de la logística y capacidad de operación de la delincuencia y el crimen organizado . Por ello, se tratará de esbozar cada uno de estos factores y escenarios a fin de facilitar el análisis del problema objeto de la presente investigación.

1.2.1 Crecimiento poblacional y expansión caótica de las ciudades.

Una característica del siglo XX, fue el acelerado proceso de crecimiento demográfico en la mayor parte de las sociedades, pero además dicho fenómeno se dio aparejado a la emergencia de medias y grandes ciudades, cercanas o inmersas en los centros de producción de bienes y servicios; es decir, en los espacios donde se concentra la riqueza y las expectativas de amplios sectores de la sociedad de acceder a la redistribución de dicha riqueza, o al menos, obtener mejores oportunidades de desarrollo o sobrevivencia a diferencia de sus lugares de origen. Así, se entienden los grandes flujos migratorios del campo a la ciudad al interior de casi todos los países del mundo, pero en especial de América Latina; además de la expulsión migratoria de países dependientes o periféricos hacia países del centro o hegemónicos.

Ejemplo de ello, son los efectos sociales de los movimientos migratorios de sociedades del tercer mundo hacia ciudades “promisorias” del primer mundo; como son los de mexicanos, centroamericanos, asiáticos y negros a los Estados Unidos, donde “los conflictos con la población local norteamericana aunados a los conflictos interétnicos generan una esperanza rota, anomia, y fractura de las ligas sociales. Sin embargo, es de resaltar que ante la agresión y en algunos casos violencia hacia los migrantes, se genera resistencia tanto individual como colectiva que genera cohesión pero también fractura; es decir, la desesperación y la frustración pueden crear una fuerza aglutinadora, pero también una (fuerza) que acelere la fragmentación social.”²⁰ En espacios ajenos y extraños para un individuo donde el rechazo y segregación son recurrentes, se generan mecanismos de resistencia aislada o colectiva que pueden relacionarse con actos de violencia o con la comisión de algún tipo de delito. Lo anterior, en parte explica por que en sociedades como la norteamericana, al negro o al latino fácilmente se le identifica con actos criminales, e incluso, en las tareas de seguridad se focalizan en forma considerable las acciones sobre éste tipo de población.²¹

Gráfica 1



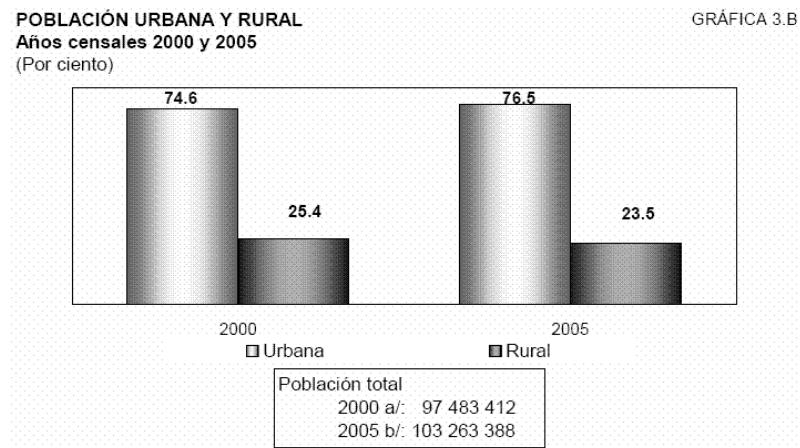
Fuente : INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1995

²⁰ Tello Peón, Nelía y Efraín E. Reyes Romero. “La migración de mexicanos a E.U. Una mirada a lo social: El papel del Trabajo Social” Ponencia.

²¹ Las bandas juveniles de negros, asiáticos y latinos en ciudades de Estados Unidos muestran este perfil, así como la reciente aparecida “Mara Salvatrucha” centroamericana cuyas manifestaciones tienen un efecto regional.

Por otra parte, en el caso mexicano existe un proceso poblacional interno que se invierte al paso de los años, el cual seguramente, es un referente que permite tener un acercamiento a la inseguridad urbana, en especial del Distrito Federal. Del total de la población mexicana que residía en el país en 1910, sólo la tercera parte habitaba en las ciudades. En el censo poblacional de 1990, se encuentra que del total de los aproximadamente 90 millones de mexicanos, el 70% reside en el ámbito urbano, es decir, en unas cuantas ciudades.

Gráfica 2



Fuente: INEGI. Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2006.

Situación que persistió en el censo y conteo de 200 y 2005, con una ligera línea ascendente en la población urbana. Según proyecciones del propio INEGI esta tendencia irá en aumento en los próximos 20 años.

Cuadro 1

PROYECCIONES DE INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS 2010, 2020 y 2025

CUADRO 3.3

INDICADOR	2010	2020	2025
Población total (Miles) a/	111 614	120 639	124 330

Fuente: INEGI. Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2006.

La excesiva concentración poblacional en espacios físicos relativamente pequeños, agudiza los problemas de convivencia, pues limita la oportunidad de emplearse, limita el acceso a servicios de salud y de educación, hace poco funcionales los escasos servicios públicos planeados para dar una cobertura mucho menor a la demanda real, entre otros. Adicionalmente, en los espacios urbanos, -producto en parte de movimientos migratorios- las identidades se fragmentan y diluyen. Las colonias se convierten en espacios de interacción social anómica, es decir un territorio común habitado por un conjunto de extraños que habitan, pero que no necesariamente tienen en común tradiciones, valores, percepciones sobre el entorno social y su vida cotidiana. Además, “el exceso de movilidad pone en peligro los vínculos con el círculo familiar y de amigos y con la patria”.²²

En algunos casos, lo que en un momento fue una fuente potencial de arraigo e identidad urbana, como es la lucha por el suelo, la vivienda y los servicios urbanos, al paso de los años se debilita al verse satisfechas algunas necesidades. Al respecto, es menester mencionar que se han identificado experiencias internacionales “donde los migrantes al llegar a un territorio con esperanza de un futuro mas promisorio, en la medida en que pasa el tiempo, sus descendientes (segunda y tercera generación), ya no ven claramente el marco de oportunidades de antaño; esta esperanza rota, la anomia y el rechazo...que incluso -en algunos casos- va acompañada de violencia como una forma de manifestación de la resistencia misma”.²³ Así mismo la violencia urbana, en especial la generada por jóvenes, no es homogénea en el tiempo y en el espacio; los jóvenes que vivían los procesos acelerados de urbanización de las ciudades, eran gregarios, definían y defendían territorios, conservando cierto respeto por su comunidad. Las manifestaciones de resistencia y violencia eran hacia “los otros”, los extranjeros al territorio local

²² Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. “La sociedad de la desconfianza, Polémica para un mundo mejor”, Ed. Herder, Barcelona, 1996. p-86

²³ Tello Peón, Nelia y Efraín E. Reyes Romero. Op. Cit.

(la cuadra, el barrio, la colonia, etc.). Experiencias que pueden referirse como ejemplo de ello fueron Santa Fé (Álvaro Obregón), Santo Domingo (Coyoacán), o Nezahualcóyotl (Edo. Mex.).

Actualmente, el territorio en sí mismo no congrega, no tiene significado, no genera identidad y pertenencia, lo mismo da atentar contra el patrimonio o integridad del vecino o de un individuo externo. El Distrito Federal tiene una serie de características que hacen más complejo el problema, sus casi nueve millones de personas que sumados al cinturón de la zona conurbana representan casi veinte millones, que tienen que movilizarse a diario, la mayoría de ellas en un sistema de transporte deficiente, así como la coexistencia de zonas habitacionales o de negocios de gran lujo que cohabitan con zonas habitacionales populares y marginales, entre otras, hacen a ésta una ciudad caótica, contaminada, estresante, estridente y potencialmente violenta en sí misma.

1.2.2 Desigualdad social, modelos económicos socialmente adversos y cultura del consumo.

En la medida en que los modelos de desarrollo estén fincados en modelos económicos, cuyos efectos sean adversos a la sociedad, estas situaciones facilitarán el desencadenamiento de problemáticas sociales que sin duda se conectan con los fenómenos de la delincuencia, la inseguridad y la violencia.

Los modelos de generación y acumulación de capital instrumentados históricamente en Latinoamérica, en especial en los últimos veinticinco años han generado y reproducido una serie de problemas como el desempleo, el subempleo, la desocupación, la reducción de servicios sociales, la disminución del poder adquisitivo del salario, la incapacidad del sector productivo para funcionar autónomamente, la profundización de la pobreza en sectores que ya se encontraban en esta situación, y paralelamente, la

pauperización de otras capas sociales que hasta hace algunos años gozaban de los beneficios del Modelo de Desarrollo, pero que ahora han sido expulsados y se han ido empobreciendo en contraposición al enriquecimiento exorbitante e irracional de un sector social muy reducido.

¿Que relación tiene esto con la inseguridad pública?, ¿Acaso son los pobres los que se incorporan en forma automática a las filas de la delincuencia?, ¿O son los desempleados delincuentes potenciales o reales?

Existen diversas teorías que relacionan el factor económico con la delincuencia, por ejemplo, aquellas que sostienen la hipótesis que cuando se reduce el Producto Interno Bruto (PIB) aumenta la delincuencia y viceversa. Pero este comportamiento no siempre es igual en todas las sociedades, ni es aplicable para el análisis de todo tipo de delitos. Ejemplo de ello, es el análisis hecho por investigadores de Home Office, (Citado por Elías Carranza) quienes -en el caso de delitos patrimoniales- encuentran en países desarrollados “correlación entre el delito contra la propiedad y la variable del consumo per cápita, pero hacen notar que no se encuentra correlación significativa con la variable del desempleo. En países de América Latina en los que se ha investigado el tema (Nicaragua, por ejemplo), si se ha encontrado correlación entre las variables del desempleo y del delito contra la propiedad”²⁴

A diferencia de lo anterior, en el caso de delitos contra la vida y la integridad personal, en su comportamiento estos ilícitos “se mueven en relación directa con el aumento o disminución del consumo per cápita, y por lo tanto no aumentan, sino que tienden a descender durante los periodos de reducción del consumo. Sin embargo -y por desgracia-, en los países en vías de desarrollo en América Latina que consideramos para este análisis, no se observa tal tendencia sino la contraria: al igual que los delitos contra la

²⁴ Carranza, Elías (Comp.). “Delito y seguridad de los habitantes”, S.XXI-ILANUD, México, 1997, p-30

propiedad, los delitos contra las personas crecen en periodos de reducción del consumo”²⁵

Frecuentemente se asocia pobreza con delincuencia; sin embargo, vale la pena nuevamente cuestionar si son los pobres y los pobres en extremo quienes delinquen. Ratinoff, señala que existe una hipótesis que “relaciona el delito con la pobreza, (la cual) sugiere que en la medida en que ésta aumenta, aumenta también el crimen. La extrema vulnerabilidad de los pobres los fuerza a sobrevivir delinquiendo. Las informaciones confirman que una proporción elevada del crimen violento es cometido por individuos de bajos recursos, ocurren en áreas urbanas en que ellos habitan y afecta también a personas de esa extracción.”²⁶

Sobre el particular, no se considera que la pobreza en sí misma sea un detonador de la delincuencia, pero si la desigualdad social. Es importante señalar que la situación de pobreza no es homogénea, ya que se pueden identificar diferentes grados o niveles de ella e incluso se puede hablar de pobrezas distintas aludiendo a la que existe en las zonas rurales y en las urbanas, en consecuencia, las formas de vivirlas y padecerlas son diferentes; situación similar ocurre entre la vivencia de la pobreza en cada país; no es igual la percepción y experiencias de los pobres en México, Alemania, Rusia, Tailandia o Estados Unidos. Ejemplo de ello son aquellas ciudades donde los pobres se encuentran al margen de los beneficios producidos en ellas, pero también se encuentran segregados en las periferias de dichas ciudades. En tal situación, es mucho más fácil interpretar el fenómeno desde teorías como de la marginalidad o centro-periferia, pero en casos de ciudades como el Distrito Federal, la pobreza y opulencia conviven y se rozan cotidianamente, los ejemplos han sido rescatados en bajo el título “Rostros de la Ciudad” por el periódico La Jornada en los últimos días del

²⁵ Carranza, Elías. Op. Cit. p-32-33

²⁶ Ratinoff, Luis. “Delincuencia y paz ciudadana” Mimeo

mes de agosto de 1998, por mencionar un ejemplo.

Aunque no se pretende decir con esto que un obrero, un joven o una empleada de oficina es –necesariamente- un delincuente en potencia, es preciso cuestionarse ¿qué piensan y sienten cuando tienen que recorrer diariamente zonas y avenidas de norte a sur o de sur a norte, donde se concentra riqueza y contrastan con su precaria situación tanta opulencia y espacios que por su condición le son negados? Es aquí donde construyo otra posible hipótesis: la comisión de delitos se da por parte de aquellos que se encuentran en la frontera, en el roce de entre los que tienen y los que no tienen. Aquellos, que tienen un nivel de información mayor –no necesariamente escolar- y reconocen la diferencia tácita entre tener y no tener. Al respecto, se puede citar el caso de aquellos jóvenes que se incorporan a las filas de la delincuencia; ellos a los que durante años –socialmente- se les ha infundido una imagen de futuro de la sociedad, pero cuya realidad yace en el olvido, los neo-olvidados como sostiene Salvador Alvarado Garibaldi.²⁷ Son ellos a los que se les ingresa a los sistemas escolares para prepararse como la esperanza del mañana, pero que en realidad la incapacidad del sector productivo hará –en muchos de los casos- casi imposible su incorporación a un espacio laboral.

Son en estas fronteras entre el tener y no tener, donde se reconoce la desigualdad social; es donde para un joven, tal vez le es inexplicable por que unos lo tienen todo y otros no tienen prácticamente nada. La idea de forjar un futuro se desdibuja, el trabajo como medio de dignificación de la persona humana no significa nada; en este sentido, es más fácil apropiarse de algo ajeno en forma rápida y con cierto riesgo, en lugar de tratar de conseguirlo por medio del trabajo e ingreso que tal vez jamás llegue.

Es posible así, desde el análisis social, explicarse –no justificarse- que un

²⁷ Académico de la ENTS-UNAM

joven de entre 18 y 20 años aproximadamente, se dedique a robar la mitad de la semana, y los días restantes se gaste el dinero en hoteles, bebidas y mujeres en alguna playa de este país.²⁸ Sale a flote el choque o confrontación entre los patrones que la sociedad de consumo impone y la imposibilidad inmediata de obtenerlos. No es fortuito, que en los últimos años, -por citar un ejemplo- el crecimiento exponencial de mercados de bienes y servicios como el de telefonía celular, que ha visto un nicho importante en los sistemas de prepago, cuyo cliente potencial cautivo son los jóvenes y los sectores sociales asentados en urbes de niveles medio bajo y bajo.

En sí misma la desigualdad social, no trae consigo en forma inmediata conductas delictivas, sino que es solo un escenario que se convierte en caldo de cultivo para la generación y reproducción de situaciones de violencia y criminalidad, cuanto más en sociedades permeadas por la cultura del consumo, en las que el “tener” cobra mayor peso sobre el “ser”.

Al respecto, es necesaria la diferenciación de fenómenos íntimamente relacionados: la desigualdad social, la marginación y la exclusión social. Para efectos de esta investigación, la marginación se refiere a aquellos individuos que siempre han estado al margen de los beneficios del modelo económico hegemónico, mientras que los excluidos, son aquellos que una vez estuvieron dentro del sistema y que gozaron de sus beneficios; es decir, que estuvieron integrados, pero que en un momento dado fueron expulsados de dichos beneficios. Ejemplo de ello, es el proceso de pauperización de las clases medias. Socialmente se asocia con la marginalidad y delincuencia a los niños en situación de calle, los drogadictos, bandas juveniles, las prostitutas e indigentes; son los espacios territoriales donde se desenvuelven los considerados como inseguros, pero no necesariamente este tipo de grupos sociales, son los autores de –todos- los ilícitos en las ciudades.

²⁸ Caso presentado hace algunos años en un noticiero televisivo de México.

Existen también grupos en situación de exclusión social, que presentan un mayor nivel educativo -al menos arriba de la media nacional-, pero también mayor información, y en su momento tuvieron acceso –o han estado muy cerca- de determinados bienes, servicios, incluso de carácter suntuoso. En este caso, el proceso de pauperización cobra mayor resistencia. Nuevamente el roce entre poseer y no poseer; es decir, el límite en el que se experimenta y reconoce la desigualdad social, es una llaga que se mantiene viva y puede facilitar el convertirse en presa fácil de las organizaciones criminales urbanas, que incorporan en sus filas cada día individuos jóvenes y más capacitados en diversas áreas de conocimiento (informática, electrónica, finanzas, leyes, etc.) ó en su defecto, aquellos que puedan ser fácilmente capacitados para cumplir con su tarea criminal; sujetos capaces de tomar decisiones racionales antes de cometer un ilícito y medir riesgos en situaciones delictivas determinadas.

En este orden de ideas, en periodos de crisis o recesión económica, es “explicable” hasta cierto punto el incremento en los índices delictivos, ya que dichas turbulencias económicas traen como consecuencia, el incremento del desempleo, cierre de plazas laborales, quiebra de pequeñas y medianas empresas, disminución del poder adquisitivo y en consecuencia del consumo. Cabe señalar que la iniciativa privada como reacción ante la ola de inseguridad –en México- con frecuencia plantea al gobierno, la aplicación de la mano dura y la cero tolerancia como respuesta al problema, pero valdría pensar otros caminos que incidan en las economías de los hogares, ya que es poco gratificante y dignificante el obtener una percepción de \$46.80 diarios. Este es un factor importante, para una persona que ve mejores posibilidades de ingreso –aunque no necesariamente de desarrollo- en la economía informal o en las filas de la delincuencia, particularmente para los jóvenes. De acuerdo a la Encuesta de “Asignaciones Salariales” elaborada por Consulta Mitofsky en el año 2004, el 61.4% de los entrevistados, “no se

siente satisfecho con su ingreso económico actual” Según el estudio en “promedio, los hombres se sentirían satisfechos con una percepción de \$10,471 pesos mensuales y las mujeres con \$6,925 pesos.”²⁹ Así mismo, a mayor escolaridad y edad se acrecientan las expectativas salariales. Particularmente en el caso de los jóvenes, las expectativas salariales en promedio son de \$7,157 pesos³⁰, lo cuál supera por mucho el salario mínimo mensual que equivale alrededor de los \$1,400 pesos.

En síntesis, la desigualdad social y la cultura del consumismo en un contexto de globalización y libre mercado, son dos fenómenos que al entrelazarse generan condiciones de reproducción de la delincuencia.

1.2.3 Anomia, fragmentación social y surgimiento de las “sociedades de la desconfianza”.

Producto de los escenarios anteriores, la sociedad en su conjunto se enfrenta a una crisis interna caracterizada por la anomia y la fragmentación social en la que el sentido de comunidad se desdibuja. Las ciudades son territorios que aglutinan a individuos desarraigados, con escaso o nulo sentimiento de pertenencia e identidad, comunidades que lo único que tienen en común es que entre todos se ven como extraños, con desconfianza, con temor. La situación real y la percepción subjetiva de la inseguridad colectiva crea barreras entre los individuos. En las grandes urbes, los sujetos habitan – físicamente- en forma más cercana, pero –socialmente- los lazos, las ligas, las redes de solidaridad y comunicación son distantes, débiles, frágiles o inexistentes, consolidando el estado anómico.

En este orden de ideas, se entiende que “la anomia es una situación extrema asociada a los procesos modernizadores que desarraigan a los individuos de

²⁹ Fundación Este país, “*Expectativas salariales en México*” en Revista Este País, Enero 2005, México.

³⁰ *Ibidem*

sus tierras o de su cultura imponiéndoles la vida en ambientes totalmente extraños y sin pasado”³¹ De acuerdo con Sergio Zermeño, “estas condiciones estarían caracterizadas como lo están ahora, por la destrucción de las identidades colectivas, la pauperización, la atomización, la polarización del ingreso y de los valores culturales y, en el extremo, el desorden anómico (extrañeza, ruptura de vínculos afectivos e incapacidad de nombrar el entorno social y valorativo).”³²

En este escenario social donde desconocemos incluso quiénes son los vecinos del barrio, de la colonia, de la manzana, de la cuadra, del condominio, existen un mayor número de condiciones para caer en las redes de la delincuencia, no sólo para formar parte de sus filas, sino también de sus estadísticas de víctimas. Pareciera ser que, como señala Robert Musil “no hay nada que un ser humano adivine tan rápido como la inseguridad interior de otro, y por eso cae sobre él como un gato sobre un escarabajo que se arrastra”³³

Una comunidad anómica y fragmentada –si es que se permite la expresión en sí misma redundante - es mucho más susceptible de padecer actos delictivos y de violencia, ya que en apariencia –y por lo regular en el fondo- nadie se interesa por el otro, en el interés colectivo por encima de la autoprotección individual a diferencia de aquellas comunidades con mayores lazos y puntos de cohesión colectiva, donde si existe mayor interés “por el otro (yo)”, “por el nosotros” en un espacio social y territorialmente determinado. En este escenario, las personas optan por mecanismos de autoseguridad, independientemente de los efectos que dichas acciones tengan sobre otros, o bien, aunque sea necesario ceder ciertas libertades.

³¹ París, Ma. Dolores. “Crisis e identidades colectivas en A.L.”, citado por Zermeño, Sergio. “La Sociedad Derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo”, UNAM-S.XXI, México, 1996 p-31

³² Zermeño, Sergio. Op. Cit. p-31

³³ Citado por Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. “La sociedad de la desconfianza, Polémica para un mundo mejor” Ed. Herder, Barcelona, 1996. p-79

Lo paradójico es que son alentadas por el mismo gobierno, que debiera ser el garante de la seguridad de las personas.

Al respecto, Irenäus Eibl-Eibesfeldt señala: “De ahí que en la gran sociedad anónima las personas sean especialmente precavidas y eviten mostrar debilidades en público. Ocultar su verdadero estado de ánimo tras una máscara, y ese continuo estar-sobre-aviso puede convertirse de tal modo en costumbre que las personas acaben por ser incapaces de manifestarse con libertad incluso en su ámbito familiar”³⁴

En ciudades donde se vive desorden social, éstas son más susceptibles de tener mayores índices reales y subjetivos de inseguridad pública; son espacios donde la percepción sobre las necesidades y problemas sociales, los valores, los referentes de identidad, se perturban, cambian, mutan y determinan la reacción y la inmovilidad ante la afección de fenómenos graves como la inseguridad pública.

1.2.4 Nuevo individualismo y carencia de centros simbólicos de referencia.

Como complemento y efecto de los escenarios antes mencionados, surge un factor que agrava la problemática de inseguridad en las ciudades; es decir, el surgimiento de una especie de nuevo individualismo, producto de la fragmentación social, donde el “yo” pesa sobre el “nosotros”. El abandono de los espacios de vida colectiva, el paulatino relajamiento de las ligas sociales van propiciando la pérdida del sentido de comunidad. Por ejemplo espacios como las unidades habitacionales, donde unos con otros comparten techos, pisos, paredes, donde el grado de conocimiento y comunicación es preocupantemente reducido.

³⁴ Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. Op. Cit. p-79

Aquellas comunidades territoriales donde hay un mayor grado de indiferencia o poco interés por la vida colectiva, son más vulnerables a ser generadoras o víctimas de la violencia y delincuencia. No es fortuito, que en un primer momento las colonias que tenían cubierta la demanda de suelo y servicios públicos, fueran perdiéndose los lazos de comunicación e interacción social, y a su vez, es donde más se ha focalizado la actuación de la delincuencia.

La respuesta en este tipo de comunidades territoriales³⁵ a la delincuencia no se hace esperar, pero es la representación del individualismo en pleno: La autoprotección; es decir, mayor altura de bardas, chapas de alta seguridad, alarmas, perros guardianes, cierre de calles, contratación de protección privada, etc. Es el auto encierro, el aislamiento, la negación a otros, el replegarse, como medida para disminuir el riesgo de ser víctima de la violencia y la criminalidad, sin tomar en cuenta que uno a su vez se vuelve víctima de la angustia colectiva.

Este nuevo individualismo cobra mayor terreno en las ciudades, no sólo en sectores medios, sino también ahora, en sectores de menores recursos, como son los asentamientos populares en fase de consolidación urbana. Cabe señalar que el individualismo del que se habla no es generado exclusivamente por la inseguridad urbana, sino más bien, en este espacio se aviva, se recrea. En buena medida éste fenómeno tiene que ver más con la carencia o debilitamiento de espacios simbólicos de referencia que inspiren opciones, expectativas de vida, esperanzas, sobre los mensajes que determinan la sociedad de consumo en la que vivimos, donde la competencia individual es un medio de sobrevivencia.

Al respecto, Ratinoff, nuevamente señala que en “la medida que se reduce la influencia de las agencias (agentes socializadores) hay finalidades que

³⁵ La denominación de “comunidades territoriales” obedece a que prioritariamente lo que comparten las personas que en ellas habitan, es el territorio, más que valores, tradiciones, códigos de comunicación; dicho en otras palabras, comunidades de extraños que comparten el espacio físico.

pierden significación.”³⁶ En este sentido, los referentes simbólicos como son los propuestos por las religiones van decayendo, se debilitan, pierden vigor, son desplazados. La esperanza de tener opciones reales de desarrollo individual y colectivo, así como la esperanza de un futuro aunque desconocido pero esperado, propician cierto interés por vivir lo inmediato, lo redituable, lo concreto.

La disyuntiva entre “el bien y el mal”, la “trascendencia” o la “redención” van teniendo un alcance menor, lo que relaja los patrones de autocontrol y de solidaridad; sin embargo, al respecto se puede decir que en sociedades caóticas, fragmentadas, con un futuro incierto, también pueden presentarse dos fenómenos que señala Eibl-Eibesfeldt “la sociedad anónima fomenta por una parte la falta de escrúpulos a la hora de construir relaciones de dominio represivo; al mismo tiempo el miedo subliminalmente activado de las personas frente a sus congéneres provoca reacciones de fuga que se pueden interpretar como una infantilización. Igual que los niños buscan protección en sus padres cuando tienen miedo, las personas que sufren inseguridad buscan protección en personas que les prometen seguridad. Eso las hace vulnerables a las promesas de demagogos y otros vendedores de doctrinas salvadoras o recetas patentadas... no es casualidad que el desenfreno de sectas florezca en las naciones industrializadas de occidente”³⁷

Esta percepción social probablemente se ha acentuado en el nuevo milenio al grado de convertirse también en un bien de consumo.³⁸ Aumento de explicaciones apocalípticas de la violencia, del colapso ecológico, así como atribución de dichos fenómenos, más otros, como la infelicidad, la falta de

³⁶ Ratinoff, Luis. “Delincuencia y paz ciudadana” Mimeo p-11

³⁷ Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. “La sociedad de la desconfianza, Polémica para un mundo mejor”. Op cit. p-82

³⁸ El esoterismo, el fetichismo, la trasposición de doctrinas y prácticas ancestrales o de culturas orientales, se han convertido en un mercado muy lucrativo para sus promotores, que captan como “clientes potenciales” a los individuos que buscan llenar el vacío a cubrir carencias espirituales, temores, dificultades personales, etc.

dinero, la desorganización familiar, entre otros problemas de carácter individual, a causas relacionadas a “fuerzas cósmicas u oscuras” cuyos efectos solo se pueden revertir mediante la consulta de los “profesionales” en esos campos. El miedo, la angustia individual, la incertidumbre, propician el ceder libertades individuales o bienes a cambio de otro futuro incierto. Tal situación es sociológicamente explicable en una sociedad, pero se convierte en un absurdo cuando las instituciones de seguridad y de procuración de justicia utilizan tales recursos para contar con elementos para determinar la actuación del gobierno.³⁹

El auto-encierro, el nuevo individualismo, y la carencia de referentes simbólicos, no sólo propicia condiciones de generación de la violencia y criminalidad, sino que inyecta a la sociedad mayor temor, lo cuál es el mejor brebaje para vulnerar y evitar la reacción racional y organizada de la población.

1.2.5 Ilegalidad como forma de vida, mutación y debilitamiento de la socialización de valores y normas mínimas para garantizar la convivencia social.

Con frecuencia, se asocia al fenómeno delictivo, así como a algunos problemas sociales, con la “perdida de valores sociales y morales”, con la “falta de conciencia social”, “con la decadencia de la familia”, etc. En este sentido, si fuera un problema de pérdida de valores el panorama sería -relativamente- menos desolador, ya que la tarea sería el recuperar dichos valores y arraigarlos en la sociedad; pero tal parece que la realidad en la que se encuentra inmersa la delincuencia es más compleja, al grado de encontrar en algunos grupos criminales una serie de valores sociales altamente arraigados y practicados, como son: la solidaridad, el sentimiento de

³⁹ Reacuérdesse el caso de la osamenta presuntamente perteneciente a Manuel Muñoz Rocha encontrada en la finca El Encanto, propiedad de Raúl Salinas de Gortari hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, “gracias” a que la PGR (encabezada por Antonio Lozano Gracia) contrató los servicios de la vidente “La Paca”.

pertenencia, cohesión, fraternidad, lealtad, disciplina, el honor, la justicia, etc.; y en consecuencia, la ruptura de las normas morales o de “su pacto social” es castigado severa y ejemplarmente. Se puede incluso pensar que el mundo de la delincuencia es una microsociedad en un sistema social mayor y más complejo; ejemplo de ello, son la mafia siciliana, los yakuza (mafia japonesa), y los cárteles de la droga. Dichas organizaciones criminales, han demostrado su capacidad de imponer un código de “valores” específicos.

En tal caso, se puede pensar más que en una pérdida de valores, en una mutación de valores; es decir, en procesos conscientes o inconscientes de cambio, de metamorfosis en el significado de los valores socialmente asumidos, para dar paso a valores modificados que paulatinamente se van asimilando y adecuando a las realidades actuales. Así -por ejemplo- aquella idea de que el trabajo dignifica al ser humano, o bien, que el trabajo es el medio para “la realización personal” dejan de tener validez, ya que se sobrepone el “tener” sobre el “ser”. Aunque para acceder a determinado bien u objeto, se tenga que participar en mecanismos rápidos, riesgosos, pero efectivos, aunque sea mediante la comisión de actos ilícitos, lo cuál -en la percepción del delincuente- no tiene mayor relevancia, ya que “es injusto que el (otro) posea determinado objeto o bien y yo no”; así también, la vida cobra otro significado: “la cual vale más vivirla rápido y placenteramente”, a lenta, monótona y trabajando en algo en que quizás nunca se tenga opciones de acceso a mejores condiciones de vida. En otras palabras, “es mejor vivir poco con mucho, que mucho sin nada”.

Este fenómeno se agrava ya que la sociedad de consumo, determina las expectativas de vida de los individuos. Sobre el particular, los medios de comunicación, la mercadotecnia, la moda, los grupos primarios y secundarios de referencia, moldean las aspiraciones de la persona priorizando la

satisfacción de necesidades –creadas- suntuosas o no indispensables.

En este orden de ideas, Ratinoff, plantea que “las deficiencias y vacíos de los procesos primarios de socialización constituyen uno de los vectores dinámicos que más influye en la reproducción de la delincuencia moderna. A medida que se han soltado las amarras sociales y culturales que en el pasado condicionaban la conducta dentro de cauces estrictos, ha aumentado también la importancia estratégica de la autodisciplina como factor de integración”...”En efecto, la desorganización familiar ha aumentado de una manera sostenida, la escuela ha evolucionado relajando sus normas para adaptarse a escenarios sociales adversos y heterogéneos, hay extensos grupos vulnerables que no encuentran respuestas creativas en el mensaje ético de las enseñanzas religiosas y, al mismo tiempo, el eclipse de las comunidades ha contribuido a que muchos de los controles societarios hayan perdido su efectividad. Estas tendencias parecieran producir una socialización primaria con vacíos que afectan la interiorización de papeles sociales anclados en modelos definidos, de fines universalistas que se traducen en compromisos comunitarios, de metavalores trascendentes de patrones compartidos de conducta.” y continua señalando que “... estos vacíos abren a su vez espacios que ocupan las socializaciones alternativas de la cultura comercial, las estructuras eidéticas del mundo de la información y algunas formas secundarias de socialización que al mismo tiempo que proporcionan protección, fomentan identidades adaptativas para sobrevivir en la inseguridad.”⁴⁰

Al respecto vale la pena replantearse el papel de aquellos agentes de socialización primaria como es la familia, la escuela y la religión. Mientras que dichos agentes vayan perdiendo fuerza en su papel de facilitadores de la cohesión social y mientras las ligas sociales se sigan rompiendo, la

⁴⁰ Ratinoff, Luis. “Delincuencia y paz ciudadana” Mimeo p-10

socialización mutada de valores va seguir ocurriendo al grado de percibir que lo frecuente sea lo normal. Así pues, en familias y comunidades en las que la violencia y la trasgresión de las normas es recurrente, se asume como algo “normal” y cotidiano; es decir, forma parte de las relaciones sociales.

Un espacio de interacción social donde se propicia, pero también se manifiesta la asimilación de valores y reglas mínimas de convivencia social, es el juego de los niños. “De sus compañeros el niño recibe una suerte decisiva. Jugando aprende a atenerse a las reglas, práctica la reciprocidad y acumula importantes experiencias sociales... y acaba aprendiendo esto es ir más lejos, aquí están mis límites.”⁴¹ Sin embargo, los juegos infantiles también han cambiado al paso del tiempo, resaltando que existe una mayor resistencia a las reglas del juego, así como juegos más competitivos y agresivos, en los que importa más ganar, que convivir con el otro.

Aunado a la mutación de valores y a la socialización mutada de valores, se suma un problema colateral: la ilegalidad. El vivir fuera de la ley es una constante que se presenta en la vida cotidiana y al percibir que “no pasa nada” por violar la ley, se continua infringiéndola al grado de que en algunos casos, la ley, entendida como las reglas del juego para vivir en sociedad, deja de tener sentido para la población. Ejemplo de ello, son el pasarse un alto, estacionarse en lugar prohibido, la invasión de la vía pública, la generación de ruido, la evasión de pago de impuestos, tirar basura, y muchos ejemplos más.

Las leyes como marcos de regulación de la vida social, como fuente de consenso o referente para dirimir conflictos entre particulares o de éstos con el Estado no significan nada. Tal situación, -cabe mencionar- no es producto exclusivo de la criminalidad, sino de la propia ciudadanía e incluso de

⁴¹ Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. “La sociedad de la desconfianza, Polémica para un mundo mejor” Ed. Herder, Barcelona, 1996. p-53

órganos de gobierno. Ejemplos existen un sinnúmero, empezando por el referente principal del marco jurídico de este país, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ha sido modificada en cientos de veces para que se adecue a diversas situaciones sociales determinadas por factores de presión económica, política, social e incluso extranjera. Este caso, es una muestra de incivildad de la sociedad mexicana ante la cual los poderes legislativos federal y las entidades federativas, responden mediante la creación de leyes y reglamentos para normar infinidad de aspectos de la vida social, que en otras sociedades tal vez sería irrisorio regular. Cuando el pacto social se ha roto y los puntos de acuerdo social se debilitan es prácticamente imposible lograr el consenso social. En este contexto las leyes significan sólo meros parches para las grandes fisuras en la estructura social, que –como reza el dicho popular- “las leyes son para violarse”.

El problema radica que al sumar el conjunto de este tipo de conductas, pareciera ser que a nadie importa lo que pasa, y fácilmente se cruza la frontera entre lo legal y lo ilegal.

1.2.6 Impunidad, corrupción y desconfianza en las instituciones.

Adicionalmente a la ilegalidad, se van conjugado otros factores que generan un círculo perverso, ya que fácilmente se puede violar la ley con la confianza de que las instituciones encargadas de aplicarla, no harán nada al respecto o en todo caso, son fácilmente influenciables para que no intervengan, lo que permitirá seguir violando la ley, ya que las instituciones seguirán sin hacer nada. Ilegalidad, corrupción e impunidad son una triada que forma parte de una espiral en la que se reproduce la inseguridad, la violencia y la delincuencia con suma facilidad.

Esquema 1



La justicia se vuelve un objeto con valor de cambio, una mercancía, pero no sólo para quien comete un acto ilícito, sino también para quien los padece. La percepción social considera que si un ciudadano quiere acceder a la procuración de justicia, tiene que comprar prácticamente la acción de la autoridad para que ésta actúe a su favor. No se necesita ser un delincuente consumado para realizar este tipo de conductas, ya que cualquier ciudadano frecuentemente recurre a este tipo de acciones.

Así, se puede entender mejor que un individuo que se ha enrolado en la delincuencia transite fácilmente de ilícitos menores a mayores o de alto impacto. Del robo de accesorios al robo de auto con violencia; del robo a transeúnte al secuestro express; del consumo de drogas al narcomenudeo; de la violencia de género o familiar a la violación o el homicidio; ya que es muy probable de que no sea sancionado por su actuación, pese a que sea detenido, ya que la corrupción y la impunidad son dos opciones reales.

En este orden de ideas, la población percibe que las instancias de seguridad y justicia, se han caracterizado por su funcionamiento burocrático, ineficiente, autoritario, ajeno al interés de los ciudadanos a los que se deben y sobre

todo, invadidas por la corrupción. Así, las instituciones encargadas de la salvaguarda del orden público y de procuración de justicia, más que representar seguridad para la comunidad, son percibidas como enemigas de la ciudadanía, situación no menos preocupante exponen las instituciones de administración de justicia y de readaptación social. Así, la policía representa inseguridad, las instancias de procuración y administración de justicia son la expresión misma de la negación al acceso expedito a la justicia, y el sistema de readaptación social, sólo ha servido para fortalecer y reproducir la criminalidad. El sistema de justicia se ha vuelto perverso, ajeno e indiferente a la sociedad a la que se debe.

Se percibe a las instituciones mencionadas, como aquellas que tratan al victimario como inocente y a la víctima como delincuente⁴². En este sentido, el camino real para acceder al mundo de la ley y sus instituciones es mediante la dádiva, tanto para su aplicación como para su obstrucción. Por consiguiente, la corrupción, se convierte no sólo en el sistema de comunicación entre la delincuencia y la autoridad, sino también entre la autoridad y la ciudadanía; dicho de otra forma, es la forma de engrasado del complejo engranaje del sistema de seguridad y justicia. Es el medio eficaz para conseguir un objetivo o una respuesta, convirtiéndose en una práctica generalizada, no sólo en el ámbito de la justicia, sino también al realizar algún trámite administrativo por muy simple o complicado que sea o para la obtención de un servicio público por citar algún ejemplo; es decir, "... la corrupción comprende un conjunto de actividades y relaciones que atraviesan la sociedad; se puede producir en el sector público y en el sector privado, en el comportamiento del funcionario y del ciudadano."⁴³ En este orden de ideas, se puede conceptualizar a la corrupción como "... los comportamientos sociales individuales o colectivos transgresores de los

⁴² Dicha afirmación se sustenta en diversas encuestas de las que se dará cuenta en el capítulo 2 de la tesis y en la experiencia de trabajo del autor en el tema en el contacto cotidiano con la población.

⁴³ Zuluaga Nieto, Alberto "Cuando la corrupción invade el tejido social" en Nueva Sociedad, No. 145, Sep-Oct 1996

estándares normativos de las sociedades o sistemas”⁴⁴

El problema es que los límites se desdibujan, facilitando con ello que conductas restringidas en la vida cotidiana sean toleradas o fomentadas con argumentos y motivaciones “socialmente justas”; ejemplo de ello, es la tolerancia a la piratería, la cuál se ha convertido una posibilidad real de acceso a bienes ofrecidos por la cultura de consumo. Ahora diversos sectores sociales pueden acceder a bienes como la música, películas, programas de cómputo, videojuegos, ropa y calzado, arte, etc., a través de la piratería, que cada día se ve como un fenómeno cotidiano y no como una situación de ilegalidad.

En resumen, el fenómeno de la inseguridad pública, no es un problema social que se pueda entender desde una sola perspectiva, sino desde diversos puntos de observación con el objeto de entender que estos escenarios que se han señalado más otros factores particulares, determinan la generación, reproducción y reacción social y estatal ante la criminalidad y la violencia. El fenómeno de inseguridad en las ciudades no es homogéneo, por lo que en un lugar puede estar determinado por algunos de los factores y escenarios planteados, mientras que por otros en espacios distintos. Tal situación podrá comprenderse más al identificar las características de la inseguridad pública en el Distrito Federal

Es menester señalar también que en este capítulo, no se mencionaron interpretaciones teóricas de índole psicológica, criminológica o jurídica sobre el comportamiento violento y delictivo, no por que no tengan validez en su contenido, sino más bien porque asumen que tales comportamientos son netamente individuales, lo que es una visión fragmentada del fenómeno; sin embargo, se puede recurrir a sus contenidos para complementar el análisis en situaciones más particulares, o bien, al momento de generar alternativas

⁴⁴ Zuluaga Nieto, Alberto Op. Cit.

integrales que articulen lo micro con lo macro. Además, hay que recordar que ésta tesis no versa sobre la criminalidad en sí, sino sobre el análisis de la inseguridad como un problema social y la seguridad como necesidad social y derecho humano, así como de la percepción que tienen sobre el problema tanto los ciudadanos y el gobierno, y como ello repercute en la forma de enfrentarlo y atenderlo por parte de estos actores.

CAPÍTULO II

LA INSEGURIDAD PÚBLICA

Dimensiones objetiva y subjetiva de un problema social emergente.

Una vez que se han revisado brevemente los factores y escenarios propicios para la generación y reproducción de la inseguridad y de sus fenómenos asociados, se hará puntual la identificación objetiva y subjetiva del fenómeno. Para tal efecto, es preciso recurrir en primer término a fuentes estadísticas de información como son los índices de denuncia, así como las encuestas de victimización, y complementar el análisis con otras referencias de información que permitan caracterizar en forma integral la inseguridad de la ciudad.

Como se ha mencionado con anterioridad en este trabajo, la delincuencia ha sido un problema presente a lo largo de la historia de cualquier sociedad, pero la inseguridad se desborda cuando se pierde su control real y la población se ve afectada por este fenómeno en los diversos ámbitos de su vida cotidiana.⁴⁵ Por ello, las siguientes páginas versarán sobre el comportamiento delictivo real, a partir de los métodos directos e indirectos para su medición.

Una forma de valorar el comportamiento delictivo en una sociedad son **las estadísticas sobre los índices de delitos denunciados**, la cual se obtiene a partir de los registros de denuncia sobre actos ilícitos ante la autoridad respectiva.⁴⁶ Este método, tiene como ventaja que detrás de cada cifra de las estadísticas existe un expediente sobre un delito cometido; sin embargo, la falta de credibilidad e ineficiencia de las instituciones de procuración de justicia, con el tiempo ha provocado la pérdida de la confianza para denunciar los actos ilícitos. Es por ello que este método aunque directo, su

⁴⁵ Entiéndase control real a la capacidad del Estado de mantener los índices delictivos bajos y tolerables por una sociedad concreta; es decir, que la población no perciba como un problema prioritario al fenómeno delictivo y de violencia.

⁴⁶ En el caso de México, la instancia encargada de acercar o procurar la justicia a las personas es el Ministerio Público. Cabe mencionar, que la figura del Ministerio Público, existe en el ámbito de la procuración de justicia a nivel federal y de cada uno de los estados de la república mexicana. En este orden de ideas, corresponde al primer caso el conocimiento y atención a delitos del fuero federal (terrorismo, narcotráfico, etc.), mientras que a las procuradurías estatales les corresponde atender delitos del fuero común (robos, lesiones, homicidios, etc.) Dentro del análisis de ésta investigación, la atención se concentrará en los delitos del fuero común por ser éstos los más frecuentes y los que por su magnitud son los que más afectan en lo cotidiano (objetiva y subjetivamente) a los habitantes de la ciudad.

representatividad es parcial, ya que no refleja los índices globales y reales de la delincuencia. A este sesgo en la información se le conoce típicamente como “cifra negra” de la delincuencia. Otro método para procurar tener un acercamiento a dichos índices, son **las encuestas sobre victimización**, las cuales “tienen la intención de cuantificar el verdadero volumen de los delitos ocurridos y al mismo tiempo, identificar las características sociales y económicas de las personas que han sido sus víctimas.”⁴⁷ Este tipo de acercamiento metodológico plantea llegar a las víctimas reales hayan o no presentado la denuncia correspondiente, con lo cual, se obtendría información real sobre la delincuencia y sus víctimas. Al respecto, se puede mencionar que éste tipo de método ya es utilizado en forma cotidiana y con experiencia sólida en varios países, lo que permite a las autoridades el contar con información objetiva para el diseño de políticas de prevención y atención al delito y sus consecuencias en la sociedad. En el caso de la Ciudad de México, éste es un método que ha empezado a utilizarse por medios de comunicación, empresas de estudios de opinión e instituciones académicas. Ejemplo de ello son las encuestas realizadas periódicamente por los medios de comunicación impresa: *Reforma*, *El Universal*, *Revista Este País*, entre otros; así como por instituciones públicas o privadas entre las que destacan: *Fundación Rosembueth*, *Consulta Mitofsky*, *Parametría*, *Demotécnia*⁴⁸, *GEA-ISA*, *el Centro de Estudios de Opinión (CEO) de la Universidad de Guadalajara*, entre otros. Sin embargo, éste tipo de método tiene varias desventajas, como pueden ser: fallas en su diseño metodológico, intereses de quien proporciona su patrocinio o financiamiento, objetivos no explícitos (o encubiertos para utilizarlas como instrumento político), pero sobre todo la subjetividad en que puede incurrir en sus respuestas el entrevistado.

⁴⁷ Arroyo Juárez, Mario. “Métodos para medir la delincuencia y sus consecuencias sociales” Ponencia presentada en el Primer congreso Nacional de Investigación sobre Violencia Social en México, 4 de Marzo de 1998.

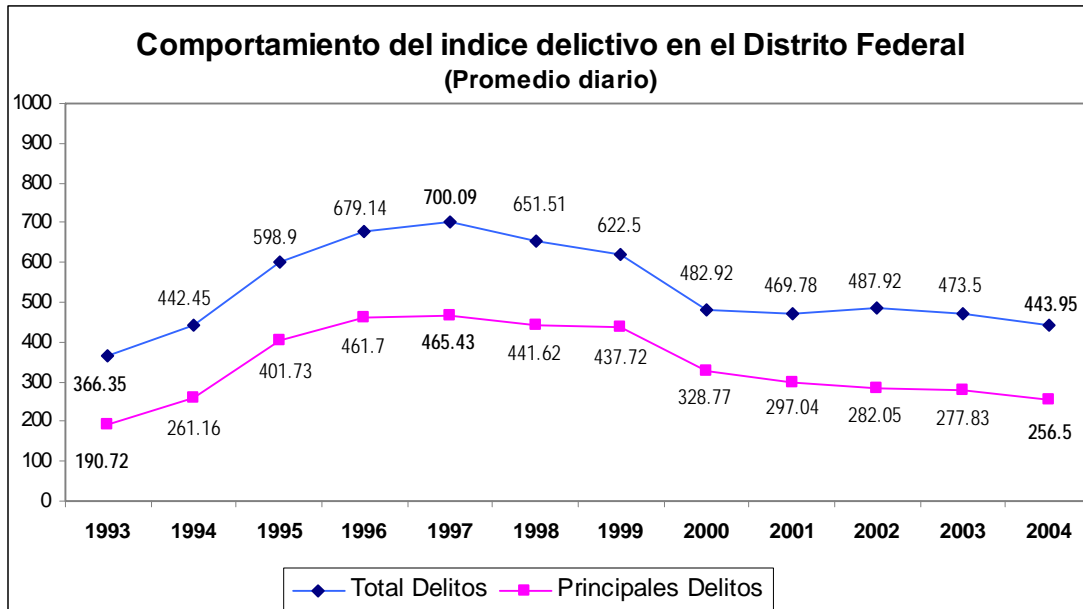
⁴⁸ Mejor conocida en el mercado por su titular María de las Heras.

Conociendo en forma general las ventajas y desventajas de ambos métodos, se recurrirá a ellos con las debidas reservas, pero como medios necesarios para identificar el comportamiento delictivo en el Distrito Federal.

2.1 La inseguridad pública en cifras. Comportamiento de la incidencia delictiva y fenómenos asociados en los últimos años.

En primer término, se debe señalar que la sensación de inseguridad en la sociedad capitalina no es fortuita, ya que en términos reales responde a un incremento numérico real en los últimos 30 años, agravándose en su punto más alto en 1997, aunque de entonces a la fecha se ha observado una paulatina tendencia a la baja. El periodo que se analizará para este estudio será de 1993 al año 2005; sin embargo, es menester señalar como antecedente, que el incremento en la ola delictiva se ha dado desde 1975 cuando en la ciudad se denunciaron 95,359 delitos, incrementándose para 1988 a 178,487 actos ilícitos. A simple vista dicho incremento, coincide en tiempo con los efectos económicos de la crisis financiera de 1987, el cuál afectó a gran número de personas que tenían relación con el mercado especulativo, lo cuál a su vez, afectó a empresas, ahorradores, comercios, fuentes de trabajo, etc. Esta situación descendió aparentemente en 1993, situación que no se debe en rigor estricto a un descenso en la ola delictiva, sino más bien a una situación técnico-jurídica, propiciada por las reformas a la normatividad penal (conocidas coloquialmente como contrarreformas), las cuales consistieron en la desaparición del Código Penal de varios delitos antes tipificados, y la modificación de procedimientos penales, que produjeron vacíos jurídicos que facilitaron la detonación y reproducción de la delincuencia y de la impunidad.

Gráfica 3



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, GDF, 2005

Desde 1993 se empezó nuevamente a registrar una tendencia sostenida a la alza, hasta llegar a su máximo nivel en 1997 en el que en promedio se registraban 700 delitos denunciados diariamente, de los cuales, 466.62 corresponden a ilícitos de alto impacto que para el gobierno son considerados como principales delitos de atención.⁴⁹

Esta alza coincide en tiempo con los acontecimientos de violencia política de 1993 y 1994⁵⁰ y con una crisis económica y financiera derivada de errores en el manejo de las riendas económicas por parte del gobierno del entonces – recién electo- presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, con sus respectivos efectos sociales.

Desde finales de 1998 se empezó a registrar una disminución que coincidió con la administración del primer Jefe de Gobierno electo en la ciudad -de

⁴⁹ En esta clasificación se encuentran el homicidio doloso, las lesiones dolosas, el robo a transeúnte, el robo de vehículo, el robo a transporte, el robo a negocio, el robo a casa habitación y violación.

⁵⁰ Muerte de jueces, periodistas y sobre todo el asesinato del Secretario General y del candidato presidencial del PRI:

extracción perredista- en relevo de Oscar Espinoza Villarreal quien fuera el último regente designado por un presidente.⁵¹

El hecho de que el gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas surgiera del voto de los ciudadanos capitalinos implicó asumir como uno de los compromisos prioritarios el de mejorar la seguridad pública. En este periodo, se observa una reducción en el promedio diario de delitos denunciados de 1997 a 2000, pasando de 700 a 482.92 ilícitos, lo que representa una disminución promedio de 217.17 casos por día; sin embargo, el esfuerzo no bastó, ni se reflejó en el mejoramiento de la percepción ciudadana sobre la seguridad pública.

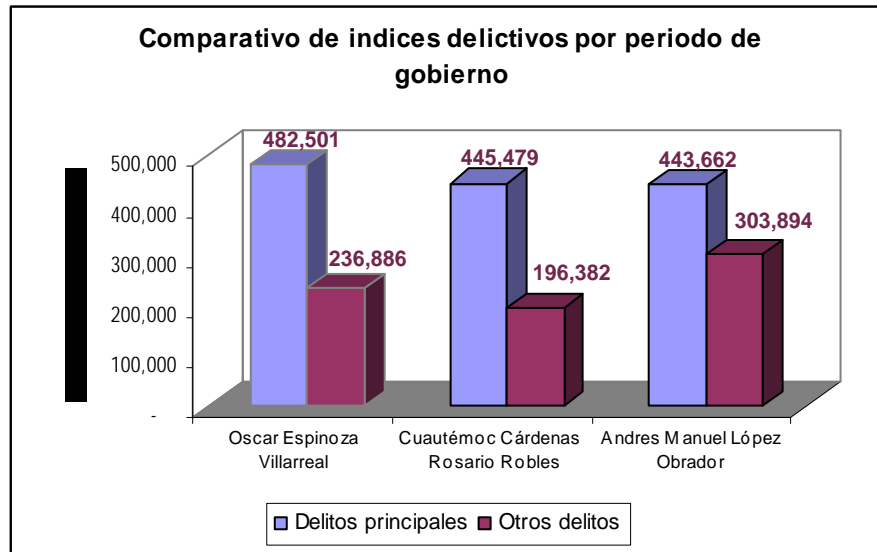
El 5 de diciembre del año 2000 nuevamente toma posesión un gobierno de extracción perredista, que asume como una de sus tareas prioritarias la seguridad pública, observándose que el fenómeno delictivo continúa su tendencia decreciente. Así pues, en el periodo de regencia de Oscar Espinoza Villarreal se denunciaron en total 719,387 delitos en 3 años, disminuyendo en similar periodo a 641,861 ilícitos registrados en el periodo de la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, sosteniéndose la tendencia en los primeros 4 años y 5 meses⁵² de la administración de Andrés Manuel López Obrador alcanzando 747,556 denuncias ante las Agencias del Ministerio Público, lo que equivale a un promedio diario de 464.90 delitos – denunciados-, frente a 585.64 y 653.99 que ocurrían en los periodos de Cuauhtémoc Cárdenas y Oscar Espinoza, respectivamente.⁵³

⁵¹ El Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano tomo posesión del cargo el 5 de diciembre de 1997 y posteriormente fue sustituido por Rosario Robles Berlanga para concluir el periodo el 4 de diciembre de 2000.

⁵² La cifra incluye datos del periodo comprendido del 5 de diciembre de 2000 a 30 de abril de 2005.

⁵³ Véase "Comportamiento de los índices delictivos en el Distrito Federal 1994-2005, en La Jornada, Jueves 2 de junio de 2005, pág. 13, con base en información de las Agencias del M. P. de la P.G.J.D.F.

Gráfica 4



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, GDF, 2005

El dato anterior es relevante, toda vez que como se muestra en la gráfica, la tendencia de disminución es en delitos principales o de alto impacto, los cuáles, -a diferencia de otras administraciones- según el gobierno capitalino deberá presentar una reducción sostenida a partir del año 2004 de un ritmo del 15% anual en relación con el año inmediato anterior.

Es necesario resaltar que el grueso de delitos enmarcados en la categoría de “delitos principales” son de carácter patrimonial; es decir, que atentan contra la propiedad de las personas; tal es el caso del robo en todas sus formas. Según el Código Penal en su artículo 367 , “comete el delito de robo: el que apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley.”⁵⁴

La tendencia de reducción no aplica en “otros delitos”, donde incluso, se valora un aumento de 9.8% frente a la gestión de su antecesor, lo que da cuenta –como posible hipótesis- que en delitos de bajo impacto social se ha recobrado paulatinamente la confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia, o bien, es el resultado de las modificaciones a las

⁵⁴ Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrúa. 52ª. Edición. México, 1994.

normas penales que han ampliado el espectro de conductas que antes no eran tipificadas como delito o que han ampliado su sanción, lo que atrae la denuncia de dichos actos.⁵⁵

Si se analiza el comportamiento delictivo por cada uno de los delitos de alto impacto, se observará la misma tendencia de la gráfica general arriba citada; no obstante hay que diferenciar que en el caso de los delitos patrimoniales como el robo de vehículo, a negocio y a casa habitación, incluye tanto los realizados con violencia y sin violencia.

Este hecho permite visualizar que el ambiente de inseguridad no es un problema relacionado a cualquier tipo de delito, sino más bien, es un problema asociado a unos cuantos delitos que se cometen con mayor frecuencia, pero que son ejecutados en los ámbitos y espacios donde los habitantes de la ciudad desarrollan las actividades de su vida cotidiana como son el transporte, la calle, los comercios, los bancos, etc. Esta situación, deja mayor huella en quien los ha padecido en su propia persona o en alguien cercano.

Generalmente estos delitos son –además de las lesiones, violaciones y homicidios- los que se fijan en la memoria individual y colectiva de la población. En lo cotidiano, es frecuente escuchar sobre el asalto a tal o cual persona o a un establecimiento comercial, lo cuál propicia una socialización bastante rápida de la información sobre el delito, lo que influye a su vez en la percepción del problema.

Pese a la reducción sostenida desde 1998 a la fecha, profundizándose en la gestión de López Obrador, las cifras oficiales distan de la percepción social, -como se analizará más adelante-, cuanto más, por el grado de violencia que

⁵⁵ Nos es objeto básico de ésta tesis identificar la causalidad de la disminución de delitos de alto impacto y el aumento de denuncias del resto de delitos, por lo que no se profundizara en el tema.

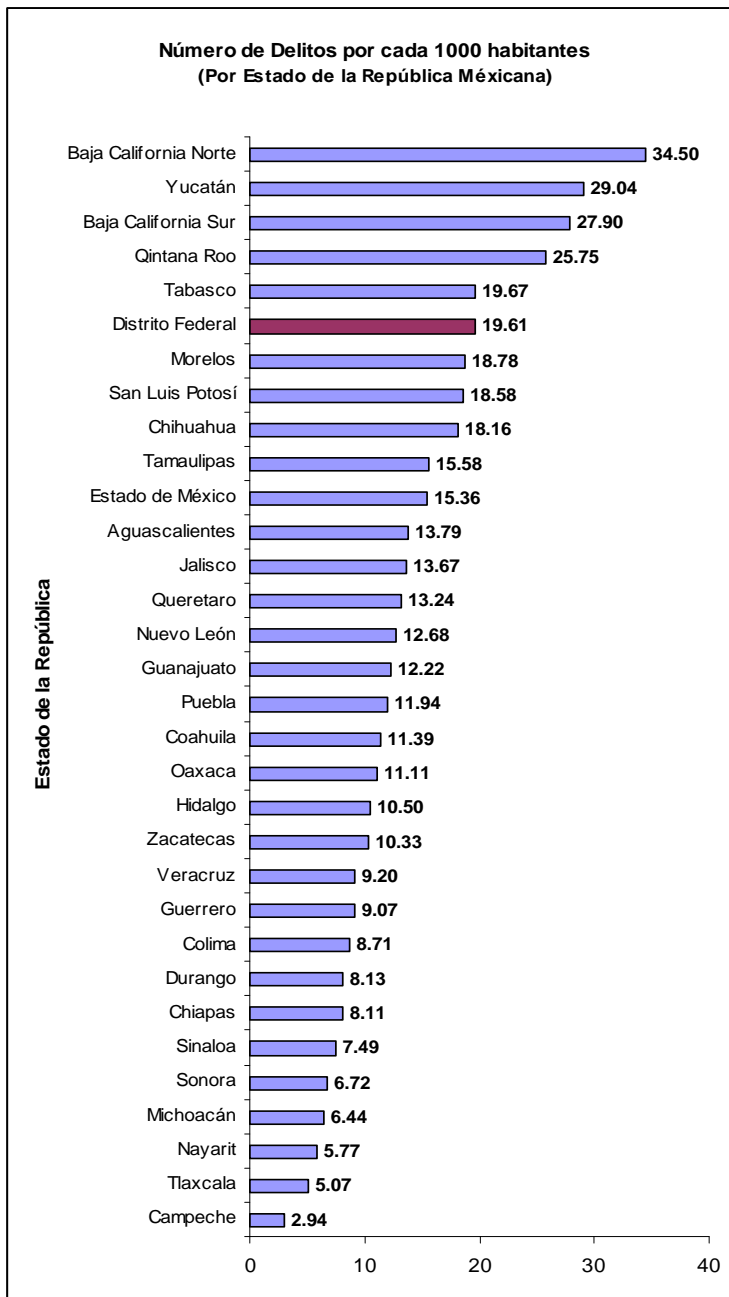
acompaña a la comisión de los delitos, fenómeno que antaño era menos notorio. En este sentido, las encuestas sobre victimización juegan un papel importante no solo como medio de estimación del comportamiento delictivo, sino también para identificar la percepción de sus víctimas directas (las que lo viven) e indirectas (las que no lo padecen pero tienen conocimiento de él y se sienten afectadas).

Sin embargo, pese a que la violencia es un hecho real ratificado por la percepción de los ciudadanos, ésta no se refleja significativamente en las estadísticas, si comparamos los índices de violencia del Distrito Federal con otras ciudades importantes del país. Al respecto, en un estudio realizado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se muestra que el Distrito Federal ocupa el lugar 118 de un total de 121 ciudades, en un índice que cuantifica el grado de violencia a partir del número de homicidios de mujeres, violaciones, accidentes violentos de mujeres, suicidios de mujeres, homicidios hombres, accidentes violentos de hombres y suicidios de hombres en ciudades del sistema urbano principal del país; es decir, que cuentan con más de 50 mil habitantes.⁵⁶ Según el documento, las ciudades con mayor índice de violencia son Ciudad Juárez, San Luis Potosí y Acapulco; mientras que Guadalajara y Monterrey ocupan los sitios 72 y 75 respectivamente.⁵⁷

Gráfica 5

⁵⁶ Datos proporcionados por la PGJDF a través de su página en Internet, citando un documento de Grupo Reforma, en <http://www.pgjdf.gob.mx/violencia.asp>. La síntesis ejecutiva del documento también se encuentra en www.sedesol.gob.mx y www.consulta.com.mx.

⁵⁷ El índice se aplica a partir de los indicadores en cada ciudad contrastado con su índice de población.



Por otra parte si comparamos al Distrito Federal con el resto de las entidades federativas, pese a que la Ciudad de México es una de las urbes con mayor densidad demográfica del país, no es la primera en ocupar una alta tasa de delitos por cada mil habitantes. Según cifras del gobierno federal⁵⁸, en materia de delitos del fuero común, en el año de 2003, esta ciudad presentó una tasa de 19.61 ilícitos⁵⁹, siendo superada por estados con tasas mayores como es el caso de Baja California Norte,

Yucatán, Baja California Sur, Quintana Roo y Tabasco.

Asimismo, si comparamos a las entidades federativas con el Distrito Federal, en cuanto al número absoluto de denuncias de delitos del fuero común, el primer lugar lo ocupa el Estado de México con 218,326 denuncias, seguido

⁵⁸ Presidencia de la República, "Anexo del Cuarto Informe de Gobierno 2004", México, en www.ssp.gob.mx

⁵⁹ Por cada 1,000 habitantes

del Distrito Federal con 172, 827 delitos, y subsecuentemente Baja California Norte (96,139), Jalisco (91587) y Veracruz (66,708). Sobresale en el comparativo que Baja California Sur que ocupa el tercer lugar en la tasa más alta de delitos por cada cien mil habitantes, su incidencia delictiva absoluta es muy baja, con tan solo 13, 300 delitos en 2003; sin embargo, la cifra es significativa si se considera que el estado en cuestión sólo tiene 424,041 habitantes⁶⁰, población comparable con las delegaciones Azcapozalco (441,008), Iztacalco (411,321) o Venustiano Carranza (462,806 habitantes).⁶¹

En otro orden de ideas, en los últimos años se ha presentado otro elemento a considerar en el análisis de la problemática delictiva. En 1995 durante la gestión de Oscar Espinoza Villarreal, la población interna de sentenciados y procesados de la ciudad fue de 8,142 internos, mientras que para el año 2000 ascendió a 21,854 casos y hacia mediados del 2004, ya en la administración de Andrés Manuel López Obrador, el número fue de 26,531 procesados y sentenciados, lo que da cuenta de una tasa de 3.01 internos por cada mil habitantes.⁶² De éstos 22,490 casos corresponden a la comisión de delitos del fuero común, mientras que 4,041 pertenecen a procesos y sentencias de delitos del fuero federal.

Ahora bien, si las cifras oficiales sobre la incidencia delictiva en la ciudad, dan cuenta que existe una tendencia a la baja; además de que no es la ciudad, ni entidad federativa con la mayor tasa delictiva, ni con mayor violencia; Asimismo, se ha triplicado el número de procesados y sentenciados por la comisión de delitos, entonces ¿por qué la población percibe que la inseguridad ha aumentado, cuanto más los delitos violentos?.

⁶⁰ INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001.

⁶¹ INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, Ags., 2001

⁶² Presidencia de la República, "Anexo del Cuarto Informe de Gobierno 2004", México, en www.ssp.gob.mx

Como se explicó al principio de éste apartado, otro método para conocer la incidencia delictiva real son las encuestas sobre victimización, que paulatinamente se han ido establecido como un método recurrente y confiable, sin embargo, también con frecuencia se les confunde o utiliza con fines de medición de la opinión pública o de evaluación de acciones de gobierno, más que de acercamiento objetivo a la realidad. A continuación se presentarán una serie de datos sobre los índices de victimización a través de éste tipo de encuestas, procurando diferenciar la percepción social del problema en sí y sus posibles soluciones, las cuales se tratarán en el siguiente capítulo de ésta tesis.

De acuerdo al apartado de México de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización⁶³, realizada en el primer semestre del 2004, se informa que en el 47% de las viviendas en las que se realizaron las entrevistas, al menos una persona ha sido víctima de un delito.⁶⁴ Del total de los casos, 51% sufrió un ilícito, mientras que el 46% padeció de 2 a 4 delitos. Según la encuesta, el 84% de las víctimas sufrieron un delito patrimonial, principalmente algún tipo de robo.

Es de notar el gran porcentaje de actos no denunciados que varía según el tipo de delito, el cuál, en el robo de autopartes y robo con violencia supera 8 de cada 10 casos y en el robo sin violencia solo se dio parte a la autoridad en 6 de cada 100 hechos sufridos. En forma global, sólo 1 de cada 4 casos fueron denunciados ante el Ministerio Público. En cuanto al robo de vehículo automotor, se puede apreciar que el índice de no denuncia es de 1 por cada 5 casos lo que confirma que las cifras oficiales por este delito muestran mayor confiabilidad frente a las del resto de los delitos.

⁶³ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización – México ENICRIV 2004", México 2004.

⁶⁴ El periodo de tiempo que comprendió la encuesta para medir la victimización de los entrevistados fue de 5 años y medio; es decir, que hayan sufrido un delito entre el 5 de enero de 1999 al primer semestre de 2004.

Cuadro 2

Tipo de Delito	Delitos por cada 1000 personas	Porcentaje de no denuncia	Insatisfacción con la actuación del M.P.
Robo de autopartes.	134	85%	63%
Robo de viviendas.	113	72%	72%
Robo de vehículo automotor.	38	22%	68%
Robo con violencia.	108	84%	80%
Robo sin violencia.	132	94%	
Lesiones y amenazas.	86	74%	53%

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización – México ENICRIV 2004", México 2004.

Otro aspecto considerado por la encuesta, es el grado de insatisfacción con la actuación del Ministerio Público, el cual es muy alto (63% en relación al total de delitos), sobre todo en las denuncias relacionadas con el robo con violencia y el robo de viviendas.⁶⁵ El motivo de dicha insatisfacción es que "las autoridades no hicieron lo suficiente" (33%) o porque "no se interesaron" (28%). En suma, el estudio concluye que en los últimos 5 años, más de 30 millones de personas mayores de 18 años fueron víctimas de la delincuencia.

Por otra parte, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, realizó la primera y segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI I y ENSI 2), para medir el fenómeno en el segundo semestre de 2001 y el primer semestre de 2002.⁶⁶ En el primer caso, resulta que en el año 2001, a nivel nacional sólo el 14% de los entrevistados o personas que viven con él, sufrieron un delito; sin embargo, la cifra contrasta con el 39% de los entrevistados del Distrito Federal que manifestaron haberlo padecido en el mismo periodo. En el siguiente cuadro se aprecian algunos de los resultados del estudio.

⁶⁵ La encuesta no especifica el significado de robo con violencia, pero seguramente se refiere al robo a transeúnte.

⁶⁶ La ENSI-1 se levantó del 2 al 24 de marzo de 2002 y tuvo como período de referencia el año para conocer la victimización correspondiente al año 2001. La ENSI-2 se levantó en agosto de 2002 y su período de referencia comprendió al primer semestre del mismo año (enero-junio de 2002).

Cuadro 3

Indicador	Distrito Federal	Nacional
Fue víctima de un delito	39%	14%
Fueron víctimas de un solo delito	59%	80%
Fueron víctimas de más de un delito	41%	20%
Casos en los que el delito sufrido fue un robo	98%	92%
Sufrieron amenaza u otra forma de violencia en el delito	55%	44%
Fueron amenazados con arma de fuego	50%	45%
Sufrieron pérdidas materiales a causa del delito	89%	85%
Reportó el delito ante las autoridades	24%	34%
Casos en los que fue nulo el resultado de la denuncia	51%	45%
Monto estimado de las pérdidas materiales (promedio)	\$13,245.00	\$11,854.00

En comparación con los resultados nacionales en el año 2001, el Distrito Federal presenta el triple de casos que manifestaron haber sido víctimas de ilícitos y el doble de casos que sufrieron más de un delito.

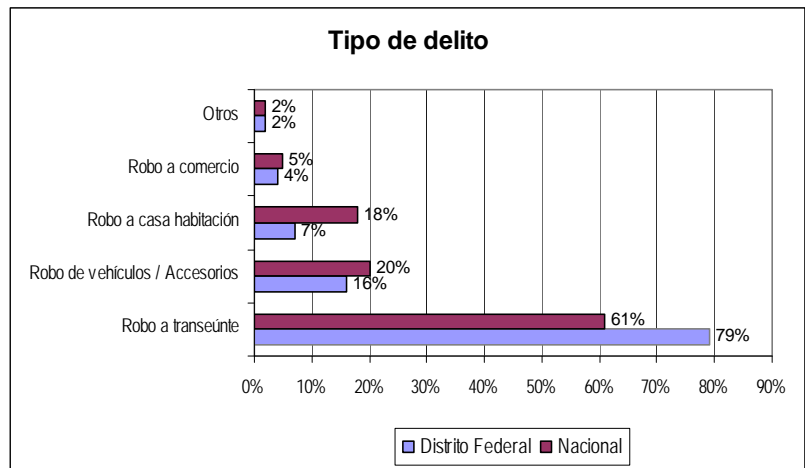
Asimismo, sobre la media nacional, se superan las víctimas robo (98%).

De igual forma, en esta urbe son más

frecuentes los hechos delictivos acompañados de amenazas u otras formas de violencia. En este sentido, sobresale que en la mitad de los hechos con violencia hubo un arma de fuego como instrumento intimidatorio.

Diez puntos porcentuales por debajo de la media nacional, se encuentra el índice de denuncia en la Ciudad de México; y en el caso de las víctimas que denunciaron, la mitad considera que el resultado fue nulo; en el 22% de los ilícitos no procedió la denuncia, y sólo en 9 de cada 100 casos se consignó al delincuente. En cuanto a las pérdidas materiales sufridas, el promedio de la

Gráfica 6



ciudad es inferior al nacional e incluso del Estado de México, en donde las pérdidas promedio fueron de 19,523 pesos.

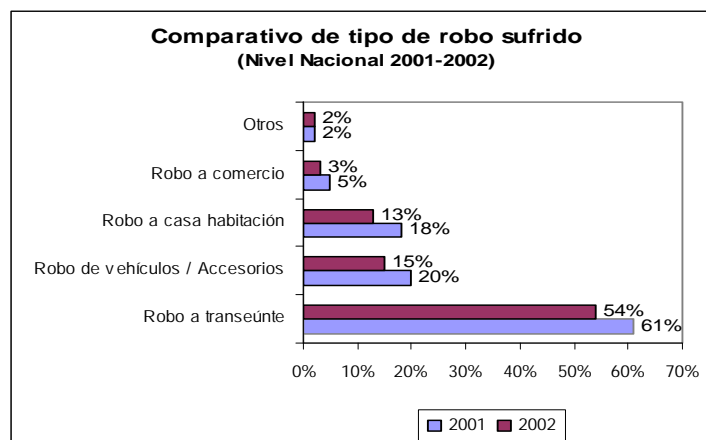
En el año 2002 se realizó nuevamente la encuesta resaltando que el periodo de medición fue la mitad que la primera investigación, por lo que con esta salvedad se aprecia que en algunos indicadores, el nivel de variación porcentual fue bajo.

Cuadro 4

Indicador	ENSI 1	ENSI 2
Fue víctima de un delito.	14%	9%
Fueron víctimas de un solo delito.	80%	77%
Fueron víctimas de más de un delito.	20%	23%
Casos en los que el delito sufrido fue un robo.	92%	90%
Sufrieron amenaza u otra forma de violencia en el delito.	44%	47%
Reportaron el caso ante alguna autoridad.	34%	26%
Periodo de medición (Retrospectiva).	1 año	6 meses

En esta aplicación se incluyeron nuevos indicadores que nos permiten conocer otras características del fenómeno delictivo. El 41% de los entrevistados manifestó que el victimario era un joven menor 26 años. Con el mismo porcentaje se ubicaron los encuestados que expresaron que su agresor estaba bajo el influjo de alguna droga. Asimismo, el 63% percibió que el delincuente era experimentado y en el 57% de los casos participaron un mínimo de 2 delincuentes.

Gráfica 7



La segunda encuesta concluye que en México, durante el primer semestre de 2002, 2 millones de hogares; es decir, 9% de los hogares del país, hubo víctimas de delitos. Ascendió a 3.7 millones de personas las víctimas de la delincuencia.⁶⁷

Tres años mas tarde nuevamente se aplicó la Encuesta Nacional sobre Inseguridad⁶⁸ en su tercera edición, pero apegando el estudio a estándares internacionales y métodos estadísticos recomendados por la ONU para este tipo de investigaciones,⁶⁹ en la que se analizó el periodo de enero a diciembre de 2004, obteniendo -entre otros- los siguientes resultados:

Cuadro 5

Porcentaje	Indicador
22%	Fue víctima de un delito antes de 2004
11%	Fue víctima de un delito antes en 2004
88%	De las víctimas sufrieron el delito en la entidad donde viven.
73%	De las víctimas sufrieron el delito de robo.

Fuente: ICESI. "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3", México, Septiembre 2005.

Según el análisis realizado por los organizadores de la encuesta, la media en la prevalencia⁷⁰, fue de 11,246 personas por cada 100 mil habitantes a nivel nacional en el año 2004; mientras que la incidencia⁷¹ fue según estadísticas oficiales de 1,336 casos.

⁶⁷ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad. "Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad - ENSI 2", México, Agosto, 2002.

⁶⁸ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad. "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3", Análisis de Resultados, México, Septiembre de 2005.

⁶⁹ Por este motivo se describen sus resultados en forma separada de las dos ediciones anteriores. El estudio fue realizado a iniciativa del Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), con el apoyo de un Consejo Técnico integrado por representantes de la COPARMEX, el Consejo Coordinador Empresarial, el ITESM, la UNAM y la Fundación Este País. El diseño muestral y el levantamiento de campo corrió a cargo del INEGI. Vitrina metodológica: Encuesta victimológica. Contó con una muestra probabilística de 65,957 viviendas, representativa de la población de 18 años o más que reside en la república mexicana. El periodo de referencia del estudio abarca del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004. El periodo de levantamiento fue del 14 de febrero al 13 de marzo de 2005.

⁷⁰ Prevalencia es la estimación del número de víctimas.

⁷¹ Incidencia es la estimación del número de delitos.

Cuadro 6

Estado	Porcentaje de víctimas	Porcentaje de Viviendas	Tasa por cada 100 mil habitantes
Baja California	20%	28.8%	20,720
Distrito Federal	19%	24.7%	19,663
Estado de México	15%	22.9%	16,147
Media Nacional			11,246

Fuente: ICESI. "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3", México, Septiembre 2005.

Como se observa en el cuadro, el Distrito Federal tiene una alta prevalencia, aunque proporcionalmente inferior a otras entidades como Baja California, cuya población es considerablemente inferior a la de la Ciudad de México.

Ahora bien, lo que es de resaltar, es que de este universo de ilícitos solamente se registra⁷² el 12%, mientras que el promedio mundial es del 33%. Sobre el particular, según la ENSI 3, 77% de los delitos no son denunciados a nivel nacional, mientras que el promedio en diversas regiones del mundo no rebasa el 65%.

Cuadro 7

Región	Promedio de no denuncia
América Latina	63%
Africa del Norte	60%
Africa Sub-Sahariana	50%
Asia	65%

Fuente: ICESI. "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3", México, Septiembre 2005.

El porcentaje de no denuncia del Distrito Federal es del 74%, lo cual, es muy alto; sin embargo, es inferior al de otras entidades como el Estado de México (86%); San Luis Potosí (90%); Guerrero (91%) o Puebla (95%). Es decir,

⁷² Registro no equivale a denuncia ante el Ministerio Público. Cabe mencionar la estimación de los delitos no registrados se compone de la siguiente forma: a) Delitos no denunciados; b) Delitos que no dan lugar a la Averiguación Previa a pesar de haber acudido a denunciarlos; c) Los varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas que quedan registrados en una sola Averiguación Previa; d) Los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial.

aunque es considerable el índice delictivo, el porcentaje de no denuncia – aunque alto- no alcanza niveles de otros estados.

La misma encuesta, arroja que más de la mitad de las víctimas (53%), no denunció por considerarlo una pérdida de tiempo o por desconfianza en la autoridad. En el caso de las víctimas que sí denunciaron, solo en 20 de cada cien casos se inicio la averiguación previa; de estas indagatorias iniciadas, en la mitad de los casos (49%), no sucedió nada. Si a esto le restamos, los casos consignados ante un Juez, y mas aún los casos en los que se emitió sentencia, el número de casos que llegaron a término sancionando al delincuente es mínimo. Esto genera un círculo vicioso y perverso de la impunidad. Ejemplo de ello es que solo en 12.6% de las víctimas de robo, recuperaron el objeto robado. El promedio de la pérdida económica a nivel nacional es de \$7,819.00 M.N.

Otras encuestas sobre el tema son las publicadas periódicamente en medios impresos como el periódico Reforma, El Universal o la Revista Este País, entre otras publicaciones, algunas con un alcance de medición nacional y otras específicamente en el Distrito Federal, sin embargo, en virtud de que varias de ellas no son estrictamente encuestas sobre victimización, sino más bien de opinión o percepción del problema y sus soluciones. Éste tipo de reportes se retomarán en el apartado correspondiente.

Como se puede observar, en estas encuestas se presentan tendencias semejantes⁷³, lo cuál nos permite ubicarlas como un medio distinto y adicional que permite identificar un reflejo o fotografía de la problemática delictiva en el Distrito Federal; ciudad en la que la inseguridad y la delincuencia han invadido ya la cotidianidad de la población.

⁷³ No hay que perder de vista el tiempo al que hacen referencia en la medición, sin embargo presentan elementos comunes.

2.2 La percepción social de la inseguridad pública

Las encuestas aunque importantes y valiosas, corren el riesgo de volverse poco útiles y poco creíbles por la subjetividad en las que puede incurrir el entrevistado.⁷⁴ Ejemplo de ello, fue la nota publicada en el Periódico La Jornada el día 22 de septiembre de 1998⁷⁵, en la que se señaló que en una encuesta realizada por el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara, “el 73.4 por ciento de los entrevistados opinó que en los últimos seis meses han sido víctimas de algún delito”, lo cual significaría que 3 de cada 4 de los habitantes del D.F mayores de 18 años fueron víctimas en el primer semestre de 1998, lo anterior, en caso de ser verídico, hubiera generado un desborde social generalizado.

No obstante, se presentarán a continuación los resultados de algunas encuestas, cuyos realizadores gozan de prestigio y reconocimiento por su experiencia en este tipo de estudios:

Según la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización ENICRIV-2004, en México “una de cada tres personas se siente insegura o muy insegura caminando de noche por su colonia o poblado”; mientras que el “37% de las personas consideran probable que alguien entre a robar a su vivienda en los próximos 12 meses.”⁷⁶ Haciendo una revisión retrospectiva, de acuerdo a la Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad en Entidades Federativas, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), “el 75% de los mexicanos percibió incremento de algunos delitos en el 2001 respecto al 2000”...“el robo es el delito que la población percibe que sufrió un mayor incremento durante ese periodo”...“el

⁷⁴ Aunque se reconoce los avances y seriedad metodológica de algunas instituciones y privadas especializadas en la materia

⁷⁵ Periódico La Jornada, Sección La Capital, pág. 44. Martes 22 de septiembre de 1998.

⁷⁶ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. “Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización 2004 – México, 2004.

47% de los mexicanos se sienten inseguros en el lugar donde radican...”casi la cuarta parte modificó ciertos hábitos o actividades por la inseguridad.”⁷⁷ Resalta el estudio al hacer una revisión por entidad federativa, que el 80% de los entrevistados pertenecientes al Distrito Federal, se sienten inseguros.⁷⁸

Nuevamente en el primer semestre del año 2002, el ICESI aplicó la Encuesta, contrastando que el 83% del los entrevistados en el DF manifestó sentirse algo o muy inseguro a diferencia del 44% a nivel nacional que expresó la misma respuesta.⁷⁹ Los espacios en los que la población se percibe más insegura son el transporte público y la vía pública. Asimismo, los mayores porcentajes de respuesta relativos a los tipos de robo que se han incrementado son el “robo en la vía pública”, de “autos”, y a “casas”. Un dato importante es que aparte de los robos, el 54% considera que ha aumentado la venta de drogas al menudeo y el 42% el Narcotráfico.⁸⁰ Como consecuencia, -los entrevistados- manifestaron que por la inseguridad han dejado de realizar actividades tales como: salir de noche, llevar dinero, usar joyas, visitar a parientes o amigos que viven lejos, salir muy temprano y tomar un taxi o transporte público.

En el año 2004, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, realizó un informe sobre 25 indicadores sobre la inseguridad pública en México, recurriendo a una serie de fuentes y encuestas realizadas a nivel nacional y local, entre las que resaltan: ICESI, Reforma, El Universal, Consulta Mitofsky, Parametría, entre otras, haciendo un análisis retrospectivo entre 1999 y 2004, obteniendo -entre otros- los siguientes resultados:

⁷⁷ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. “Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas”, México, 2002.

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ Ibid. “Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad” México, Agosto, 2002.

⁸⁰ Op cit

Cuadro 8

<p>"Actualmente, cuatro de cada diez mexicanos se sienten "inseguros" o muy "inseguros" en el lugar en el que viven".</p>	<p>"En junio de este año (2004), 43% señaló que, considerando la situación de hace un año, la inseguridad ha aumentado".</p>
<p>"A mayores niveles de urbanización, ingreso y escolaridad de la población crece la sensación de inseguridad."</p>	<p>"Los asaltantes, en general, son menores de 35 años, percibidos como experimentados y, en un 30 por ciento de los casos, actúan en pareja."</p>
<p>"Alrededor de la mitad de quienes no presentaron la denuncia, argumentaron que esto no tendría ninguna utilidad o bien que son trámites largos y difíciles."</p>	<p>"Alrededor de una quinta parte de los entrevistados han adoptado alguna medida para sentirse más seguro."</p>
<p>"A mayores niveles de urbanización, ingreso y escolaridad se incrementan cambios de conducta para prevenir la delincuencia."</p>	<p>"Actualmente la mitad de la población considera que las principales causas son económicas."</p>
<p>"Para ocho de cada diez personas entrevistadas, la policía en general es corrupta."</p>	<p>"En el D.F. predomina la percepción de que la policía está coludida con los delincuentes y que otorga trato preferencial a gente con poder y dinero."</p>
<p>"Los ciudadanos perciben que las condiciones en que trabaja la policía son precarias."</p>	<p>"El combate a la corrupción aparece como una de las principales demandas ciudadanas."</p>
<p>"Cuatro de cada diez ciudadanos aprueban la justicia por propia mano."</p>	

Dicho reporte, nos permite ubicar un perfil de la percepción social sobre la inseguridad a nivel nacional en los últimos años, nuevamente resaltando que la percepción de inseguridad se agudiza en el Distrito Federal. Es significativo que en las encuestas señaladas, se mantiene como constante la percepción de inseguridad asociada al lugar de residencia, así como del aumento de la problemática en referencia a años anteriores, lo cual, contrasta con las cifras oficiales que han señalado una tendencia –aunque lenta- a la baja. Por otra parte, la población percibe mayor violencia en los actos delictivos, esto coincide con la información gubernamental, particularmente, en cuanto al uso de armas y la participación de jóvenes en los ilícitos. En cuanto a la denuncia de los delitos, la población continúa percibiendo que no tiene utilidad o escaso resultado, además de asociar a la policía y a las instituciones de seguridad y justicia con actos de corrupción y a vínculos con los delincuentes. Ante ello, como se muestra en los datos

referidos, es de notar que el 40% aproximadamente de la población, aprueben la justicia por propia mano.

En cuanto al análisis segmentado de la percepción social, es importante destacar lo señalado por el reporte multireferido, toda vez que a mayores niveles de urbanización, ingreso, y escolaridad aumenta no sólo la percepción de inseguridad, sino también los casos de víctimas reales.⁸¹ No es fortuito que la percepción sea mayor en el Distrito Federal en relación a la media nacional, pese a los esfuerzos realizados para contener la ola delictiva por parte del gobierno local.

Si recurrimos nuevamente a la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, ENSI-3⁸² para identificar la percepción nacional de la inseguridad se encuentra que el 85% de los mexicanos considera que los delitos “siguen igual o aumentaron durante el año 2004 en el municipio donde viven”. Asimismo, “el 54% de la población se siente insegura en la entidad en que radica”

Cuadro 9

Porcentaje	Indicador
40%	<i>De la población se siente insegura:</i> en el municipio en el que radica.
59%	en el transporte público
53.6%	en la calle
48.0%	en el mercado
33.8%	en el automóvil

Fuente: ICESI. “Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3”, México, Septiembre 2005.

Según los datos referidos, la gente se siente más insegura fuera de casa , en diversos espacios en los que desarrolla su vida cotidiana, principalmente

⁸¹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. “Seguridad Pública: 25 Indicadores sobre la percepción de inseguridad pública”. H. Cámara de Diputados, Septiembre, 2004, en www.camaradediputados.gob.mx/cesop/

⁸² Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad. “Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3”, Análisis de Resultados, México, Septiembre de 2005.

relacionados a la calle. Lo anterior, ha provocado que el 26% haya cambiado algún hábito o dejó de realizar actividades, por temor a ser víctima de algún delito durante el año 2004.

Cuadro 10

Porcentaje	Indicador
42.7%	Ha dejado de usar joyas.
32.7%	No portan tarjetas de crédito
27.9%	Ha dejado de llevar dinero
25.0%	Ha dejado de tomar taxis
23.2%	Ha dejado de visitar parientes

Fuente: ICESI. "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3", México, Septiembre 2005.

Según el estudio, resaltan entre las medidas de autoprotección utilizadas por la población la adopción de acciones con sus vecinos, colocar rejas, bardas, cerraduras, tener perro guardián, aumentar la seguridad para el auto, vigilancia privada en la calle o colonia y contratar seguros para casa o negocio. Un dato importante es que 6 de cada 100 entrevistados manifestaron como medida adoptada el portar armas.

En síntesis 8 de cada 10 personas "aseveran que su vida se ha visto afectada a causa de la inseguridad." Al igual que la incidencia y la prevalencia del delito, la percepción social tiene un reflejo diferenciado entre entidades federativas. Mientras que el 73% de la población local se percibe insegura en Sinaloa, 71% en el Estado de México, 62% en Baja California, sólo el 19% de los habitantes de Colima se siente en tal situación, en contraste con el 86% de los capitalinos.

Este dato es de suma importancia porque como se observó, el Distrito Federal no tiene la tasa mas alta de incidencia, ni los mayores índices de violencia, ni de prevalencia por cada cien mil habitantes, pero si la mayor

percepción social de inseguridad, pese a que no es la entidad con mayor densidad poblacional, ni ocupa el peor lugar en la cifra negra.

Por otra parte, Consulta Mitosky en un estudio realizado a finales del año 2004, destaca en sus conclusiones que “actualmente existe un fuerte reclamo de todos los mexicanos y en especial de los habitantes del Distrito Federal en torno a la seguridad pública, como el elemento esencial que garantice la vida tranquila para ellos y sus familiares, casi todas las voces coinciden en la petición de promover medidas que contribuyan al combate de la delincuencia, aunque algunas de éstas puedan estar fuera de la legalidad”⁸³ En este caso resalta que 9 de cada 10 entrevistados están de acuerdo en aumentar los castigos contra el crimen, e incluso el 51.8% considera que ésta, es la medida más urgente para atacar el problema.

La inseguridad pública, continúa siendo y será en el futuro mediato una de la mayores preocupaciones de la población capitalina, en tanto no sólo se ataque el problema real (inseguridad objetiva), sino también la percepción del problema (inseguridad subjetiva); dicho en otras palabras, se requiere además de mejorar la seguridad, el incidir para que la población se sienta más segura. Los niños y los jóvenes no escapan a este sentimiento de inseguridad generalizado. En el caso de los menores capitalinos le temen más a la muerte (18%) y a los robos (15%), sobre otros factores de miedo como las enfermedades, perder su casa, que lo abandonen sus padres, al maltrato, a los animales, insectos, e incluso, sobre el temor a la oscuridad y a los fantasmas.⁸⁴ A este grupo de edad al realizarles preguntas focalizadas, el 81.8% manifestó que les daba miedo que roben su casa; respuesta con un

⁸³ Consulta Mitosky. “Combate a la delincuencia y cultura de la legalidad en el Distrito Federal”. Encuesta de viviendas, México, Diciembre, 2004, en www.consulta.com.mx

⁸⁴ Consulta Mitosky. “A que le temen los niños capitalinos”. Encuesta en el Distrito Federal a niños menores de 12 años. Marzo, 2004, en www.consulta.com.mx

porcentaje muy elevado, sólo antecedido por el temor a que los atropelle un carro (92.7%) y la guerra (90.5%).

2.3 Algunas de las características de la delincuencia que repercuten en percepción de la inseguridad.

Por otra parte, para conocer mejor el fenómeno delictivo en sus manifestaciones objetivas que ahora trascienden a la esfera de lo subjetivo, se considera pertinente mencionar 4 características nuevas de la actuación de la delincuencia.

- a) Aparejado a la ola delictiva, se nota un alza en los índices de violencia y agresividad en la comisión de dichos actos;
- b) La delincuencia, ha desarrollado una serie de nuevas prácticas, como es el estar mejor estructurada y organizada, cuenta con mayor tecnología y recursos que las fuerzas de seguridad pública;
- c) La delincuencia cada día absorbe a más jóvenes en este tipo de actos;
- d) La delincuencia se ha apropiado de formas de organización y relaciones sociales-comunitarias, e incluso ha penetrado las esferas de la economía y la política así como los órganos de seguridad y justicia.

2.3.1 La violencia asociada al fenómeno delictivo.

Como se pudo observar en el apartado anterior, resalta que en casi la mitad de los casos -de robo en sus diferentes tipos y modalidades-, las víctimas sufrieron amenazas o alguna forma de violencia. Asimismo, en casi la mitad de los delitos violentos, el instrumento de amedrentamiento fue un arma de fuego, lo que da cuenta que aparejado al fenómeno delictivo se han generado mercados alternos como el tráfico de armas, que paradójicamente,

en el mes de mayo de 2005, -dicho sea de paso- como medida frente a la inseguridad, los legisladores modificaron la normatividad en la materia para facilitar el acceso a la compra de armas reglamentadas para fines de defensa familiar en el hogar.

A la población de la Ciudad de México, no solo le preocupa la comisión de actos que atentan contra la propiedad de las personas, sino sobre todo el riesgo que corren en su integridad física al ser victimizados. Dicha preocupación social no es fortuita, ya que la comisión de delitos va acompañada de una carga de violencia, como es el caso de robo en sus modalidades de asalto, robo de vehículo con violencia, robo en transporte, entre otros. Tanto los delitos denunciados como la información periodística muestra, que en muchos de los casos éstos van acompañados de violencia psicológica o física. Pareciera que la delincuencia no sólo se reproduce numéricamente, sino que ahora es más violenta.

Se estima que en el 40% de los delitos, el agresor iba armado. De estos, en el 31% de las situaciones delictivas el delincuente agredió con el arma a su víctima. El 58% de los delincuentes armados, portaba arma de fuego y el 36% arma blanca.⁸⁵ En el caso de robo, destaca que en el 75% de los eventos, el delincuente iba armado, y de éstos en el 59% el arma de agresor era de fuego. No hay que olvidar que según la estimación de la prevalencia delictiva, 3 de cada 4 delitos son robos. Por lo anterior, el 48% de las víctimas de robo manifiesta haber obtenido daño emocional a raíz del suceso.⁸⁶

Según la ENSI -3 el 92.3% de los delitos son cometidos por hombres. En cuanto al número de los delincuentes, señala que 4 de cada 10 robos son

⁸⁵ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad. "Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3", Análisis de Resultados, México, Septiembre de 2005.

⁸⁶ Op. Cit.

cometidos por tres o más delincuentes. Lo anterior es relevante, ya que el 40% de los robos con violencia son a transeúntes. “La mayoría de los robos con violencia a transeúnte suceden durante la tarde y las primeras horas de la noche.”⁸⁷

El caso extremo del ejercicio de la violencia es el homicidio, pero no es el único indicador de la violencia urbana, los son también las lesiones dolosas, el secuestro, el secuestro express, la extorsión disfrazada de secuestro y la amenaza psicológica, pese a que en las encuestas y las cifras oficiales, el secuestro no rebase el 1% de las víctimas.



Para un delincuente, el portar un arma facilita el logro de su objetivo; mientras el arma provoque mayor temor en la víctima, ocupará menor tiempo y obtendrá mejor resultado al cometer un ilícito. Sin embargo, el ejercicio de la violencia sobre

una víctima de robo –por ejemplo- no siempre responde a que ésta fue utilizada como último recurso para despojar a una persona, sino en muchas de las veces es utilizada sin motivo. Es el sello particular de la delincuencia actual.

La violencia, caracteriza tanto a la delincuencia organizada como a la delincuencia convencional. Por citar tan solo algunos ejemplos:

- Ahora es más frecuente que las bandas de asaltantes en los transportes públicos dejen en los pasajeros secuelas de violencia física o psicológica e incluso de muerte.⁸⁸

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Un caso que llamó la atención en la última semana de enero de 1999, fue el de un niño de 12 años de edad, quien trabajaba como cobrador de pasajes en un autobús en el Estado de México, quien al resistirse a entregar el dinero que portaba, sufrió un impacto de arma de fuego en la cabeza.

- Algunas bandas de secuestradores mutilan algún miembro de sus víctimas (orejas, dedos de las manos, etc.) para presionar a los familiares y acelerar la entrega del rescate. (Recuérdese el caso de la banda de “los Arizmendi”, cuyas formas de trabajo fueron tan ampliamente presentadas por los medios de comunicación.)
- Asimismo, el asesinato por presuntos ajustes de cuentas entre particulares, entre narcotraficantes, entre delincuentes y policías, éstos entre muchos otros casos, son historias recurrentes en algunas ciudades y recientemente, van cobrando importancia en la Ciudad de México.

El grado de violencia que acompaña a la ola delictiva, provoca que la sociedad también quiera que con violencia se enfrente el problema. Al respecto, Tello Peón sostiene que “se asume acríticamente la idea de que la violencia se combate con violencia sin reparar en que con ello se activa una dinámica espiral ascendente la cual, una vez detonada, es muy difícil y complejo detener.”⁸⁹

En síntesis, además de los indicadores del fenómeno delictivo, no se puede dejar de lado que la inseguridad se reproduce no solo en la esfera de lo objetivo, de lo concreto, de lo real; sino también y con efectos sociales mayores en el plano de lo subjetivo. Es cierto, que la delincuencia cada día es mas violenta, pero también, existe una carga de subjetividad en la población sobre la magnitud del problema.

⁸⁹ Tello Peón, Nelia. “Violencia, corrupción y seguridad pública” en Revista Trabajo Social, Oct-Dic. 1997. ENTS-UNAM, México.

2.3.2 La delincuencia a la vanguardia organizativa y tecnológica.

La delincuencia, ha desarrollado una serie de nuevas prácticas, como es el estar mejor estructurada y organizada, cuenta con mayor tecnología y recursos que las fuerzas de seguridad pública. La delincuencia no es un concepto ni un cuerpo homogéneo, existen diversos tipos de delincuencia y en consecuencia de delincuentes. Para efectos de este análisis, es necesario diferenciar entre delincuencia convencional o también denominada espontánea de la delincuencia organizada.

La delincuencia convencional se refiere a aquellos sujetos que cometen actos delictivos en forma aislada y desarticulada. Los motivos que propician la comisión de delitos van desde la necesidad económica, problemas psicológicos, por asumir la ilegalidad como forma de vida o por circunstancias específicas. Este tipo de delincuencia, es en la que se inician -en muchos de los casos- los sujetos que posteriormente formarán parte de las filas de la delincuencia organizada. En este rubro de delincuentes convencionales, se encuentran los ladrones de autopartes, los que roban ocasionalmente a los transeúntes para obtener recursos para la compra de sustancias tóxicas, algunos defraudadores menores, entre otros. En el caso de los jóvenes, algunos se inician por diversión, placer, sentimientos de frustración, reconocimiento, resistencia social o necesidad económica, entre otros factores.

A diferencia de la anterior, **la delincuencia organizada** cuenta con formas organizativas y objetivos diferentes de la delincuencia convencional, pero también se diferencia de los grupos terroristas o de grupos guerrilleros, aunque en algunos casos puedan cometer el mismo tipo de ilícitos como son los atentados y los secuestros.

Según Brian Sullivan,⁹⁰ la delincuencia organizada se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Carece de ideología.
- Tiene una jerarquía organizada.
- Tiene continuidad a través del tiempo.
- Tiene consentimiento para amenazar o usar la fuerza.
- Tiene miembros restrictivos.
- Obtiene ganancias mediante la actividad delictiva.
- Provee mercancías y servicios ilegales demandados por los segmentos de la población general.
- Neutraliza a algunos políticos y funcionarios públicos por la corrupción o la intimidación.
- Busca monopolios de mercancías específicas o servicios.
- Asigna actividades especializadas a miembros de la pandilla. (sic)
- Tiene un código de reserva.
- Cuidadosamente planifica metas a largo plazo.

Cabe señalar, que la delincuencia organizada tampoco es un grupo delictivo, sino una diversa gama de organizaciones criminales. En México, existen diversas organizaciones delictivas especializadas en robos a bancos, secuestros, robo de vehículos, robo a transportistas, piratería, lenocinio, tráfico de personas, armas y sobre todo las relacionadas a la producción, tráfico y comercialización de drogas.

A simple vista puede pensarse que cada organización criminal se especializa en la comisión de algún tipo de ilícito, lo cuál es cierto en forma parcial, ya que cada día se va consolidando una tendencia a la polivalencia en las actividades delictivas de las bandas; es decir, las bandas relacionadas al

⁹⁰ Sullivan, Brian. "El crimen organizado internacional: una creciente amenaza para la seguridad nacional. en El Cotidiano No. 82, Mzo-Abr, 1997. UAM, México.

tráfico y venta de drogas en la ciudad, también pueden participar significativamente en el robo de vehículos o en lenocinio, lo cual hace más complejo entender y atender la problemática.

Lo anterior, según las autoridades ha contribuido a la modificación de ciertos comportamientos delictivos, como es el caso del robo de auto, ya que según el Secretario de seguridad Pública “los delincuentes que estaban recibiendo por un carro robado para remarque hasta 5 mil pesos, se les depreció el mercado también a ellos, están recibiendo ellos 3 mil pesos”...”Entonces, estas mismas personas que utilizan el mismo proceso para robarse un banco(sic)⁹¹, lo han hecho similar al robo a cuenta habiente, entonces pueden estar utilizando su mismo esquema y el dinero es directo. No están adquiriendo un vehículo caliente, no lo tienen que andar cuidando, lo tienen que andar guardando para entregárselo a la persona que se los va a comprar, si no es dinero que llegan recogen su dinero, y pues es dinero en efectivo, no tiene (sic), esa podría ser la explicación ya de esta posible migración.”⁹² Es decir, ahora es mas atractivo y se corre menor riesgo al robar a un cuenta habiente que un auto.

Otro aspecto importante, es que no necesariamente los grupos de la delincuencia organizada están confrontados, sino por el contrario, están desarrollando alianzas y negociaciones y coexisten en un determinado territorio o giro de la actividad criminal, salvo en los casos en los que existe una clara confrontación de intereses, particularmente en el narcotráfico.

⁹¹ Quiso decir un vehículo en lugar de un banco. Lo anterior, se explica al depreciarse el mercado de autos usados, lo que ha repercutido en la reducción de la comisión que se le pagaba a los roba autos de \$5,000.00 a \$3,000.00 -en promedio- pagados en efectivo al momento de entregar el vehículo a los que “encargaron el trabajo”, por lo que se corre menor riesgo al asaltar a un cuenta habiente que retira efectivo de ventanilla o cajero automático.

⁹² Transcripción de la conferencia de prensa del secretario de Seguridad Pública, Joel Ortega Cuevas, en la Sala de Prensa “Francisco Zarco”, al término de la reunión del Gabinete de Gobierno y Seguridad, en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento, 5/Marzo/2006, en <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/conferenciasj.html?id=964819>

En 1997, la Comisión del Crimen de Chicago realizó el informe titulado: *“La Cara Cambiante del Crimen Organizado en América”*, el cual en su idea original fue planteada para los ciudadanos de aquel estado norteamericano, pero los resultados permiten comprender la criminalidad organizada en forma global, incluyendo la de nuestra Ciudad.

Señala el informe: “los cambios dramáticos en sistemas sociales, políticos y económicos alrededor del mundo, así también como avances extraordinarios en la tecnología de comunicación y en el transporte, han abierto nuevas vías para la actividad criminal organizada y métodos nuevos de operación.”

93

El reporte menciona que existen grupos tradicionales y nuevos de criminalidad organizada que al paso del tiempo han desarrollado las siguientes tendencias:

- El crimen organizado no se limita a los vecindarios, sino que trasciende a ámbitos nacionales e internacionales.
- Los grupos del crimen organizado están formando alianzas para capitalizar fuerzas.
- Explotan mercados nuevos cada vez mas sofisticados.
- Invierten sus recursos ilícitos en negocios legítimos (restaurantes, fábricas, bienes raíces, inversiones, etc).

Según F. Carrión, el crimen organizado opera a través de “economías ilegales (no informales) bajo reglas impuestas bajo la propia violencia. Son escenarios de mercados ilegales donde se comercian armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, o se desarrolla la “industria” del secuestro y del ajuste de cuentas.” Las nuevas formas de las violencias, no solo que han

⁹³ Linberg, Kirsten. Et al. “La cara cambiante del crimen organizado en America” en Crimen y Justicia Internacional, Vol. 13, Núm. 10 Nov. 1997. Editado por Office of International Criminal Justice, online. <http://www.acsp.uic.edu/oicj/pubs/cjintl/1310/1310sp/index.shtml>

acarreado el nacimiento de nuevos actores y la transformación de los anteriores, sino que la propia organización del delito requiere de otros personajes: el sicario, el pandillero, el gamín, etc., todos de condición juvenil.”⁹⁴

Este mismo autor comenta que el crimen organizado funciona con un criterio empresarial, con mayores y más variados recursos, y con una mayor infiltración en la sociedad y el Estado.

Dentro de los giros del crimen organizado en la Ciudad de México, se encuentran los traficantes de drogas, robo de vehículos y autopartes, robo a transportistas y venta de artículos robados, lenocinio, asalto a transeúntes (los chineros por ejemplo), el secuestro, entre otros. En este sentido, se requiere una gran red bien estructurada para la distribución y venta de drogas en la ciudad⁹⁵, al grado de poder llegar fácilmente al consumidor final; situación similar se requiere, para desmantelar o vender aproximadamente 100 vehículos robados por día.⁹⁶

La importancia de caracterizar a la delincuencia organizada en una tesis de trabajo social, se debe a que no se desea incurrir en el error de descontextualizar la problemática de inseguridad en la ciudad. La realidad de los habitantes del Distrito Federal, es que deben enfrentar –léase padecer- tanto las expresiones de la delincuencia convencional, como a la delincuencia organizada. Más aún, ambos tipos de delincuencia aunque diferentes no significa que no cuenten con canales de comunicación y entrelazamiento, lo que hace aún más compleja la problemática. La

⁹⁴ Carrión, Fernando. “De la convivencia urbana a la convivencia ciudadana” en <http://www.netline.cl/riadel/ricarri.htm>

⁹⁵ Aunque todavía no se constituye un cártel de la droga en el Distrito Federal.

⁹⁶ Véase Ortiz V., Roberto. “La seguridad pública en el DF: Contra el crimen organizado y la delincuencia.” En El Cotidiano No. 82, Mzo.Abr 1997, UAM, México.

delincuencia convencional es la antesala de la delincuencia organizada, es por tanto, una dinámica fuente de recursos humanos para fortalecer sus filas.

Se puede pensar que la delincuencia o más bien las delincuencias descritas forman parte de los sótanos de la Ciudad de México –si es que se puede utilizar la expresión- pero la delincuencia se ha convertido en una especie de microsociedad o de un segmento social, que cuenta con reglas internas y formas de hacerlas respetar, poderío económico, y formas de relación y convivencia (coexistencia) social. Pero no solo coexisten e interactúan ambos tipos de delincuencia, sino que además no son ajenos a la sociedad formal integrada por los habitantes de la Ciudad de México. Han penetrado en ella, sus integrantes y sus víctimas son parte de ella. Lo que vale la pena analizar es si la microsociedad criminal, o el subsistema criminal de la sociedad retomando (manipulando la teoría de Luhman) es autopoietico.

Otro aspecto a resaltar, es que la presencia y multiplicación de la delincuencia organizada, ha encontrado tierra fértil en las ciudades donde se han venido relajando las ligas sociales, donde se profundiza la despersonalización y cada individuo se pierde en el anonimato. Es más fácil para la delincuencia penetrar en sociedades fracturadas e individualizadas, que en sociedades tradicionales y de mayor cohesión.

2.3.3 La incorporación temprana de los jóvenes en las filas de la delincuencia.

El fenómeno de la delincuencia no se podría explicar –e incluso difícilmente podría existir- sin un actor principal: **los jóvenes**. La presencia juvenil en la ola delictiva es una característica de suma importancia, no solo como autora de ilícitos, sino también como foco o víctimas de la delincuencia. Ejemplo de ello, es la dificultad para comprender al narcotráfico sin un mercado potencial y también real de consumidores de sustancias tóxicas en su mayoría conformado por jóvenes. Como se vio en el primer capítulo de ésta tesis,

la cuarta parte de la población mexicana nació entre los últimos 25 y 30 años en aquel entonces se ubicaba al joven como un actor importante en el desarrollo del país, sin embargo, con el agotamiento del Modelo de Desarrollo que tuvo vigencia hasta hace 30 años, una parte considerable de este sector de la población se encuentra en condiciones de marginación y exclusión social.

En este sentido, recordando el artículo “Los Neo-olvidados” de Salvador Alvarado Garibaldi, -citado con anterioridad- “uno de los grupos mas afectados, son los jóvenes de los sectores medios y populares, los cuales han enfrentado problemas crecientes para incorporarse a un mercado laboral cada vez más restringido y cada vez más exigente en términos de calificación.”⁹⁷ Al respecto, cabe señalar, que no son necesariamente los jóvenes mas pobres los que se incorporan a las filas de la delincuencia convencional u organizada, sino más bien, -como posible hipótesis- aquellos que han sufrido un proceso de pauperización paulatina, aquellos que presentan algún tipo de resentimiento social o frustración, los que se encuentran en la frontera del tener y no tener (acceso a satisfactores secundarios e incluso suntuosos) y la delincuencia se les presenta como alternativa a sus aspiraciones, o bien, encuentran en la delincuencia expresiones de aceptación, integración y reconocimiento, pero a la vez de acceso a determinados bienes materiales, que por otras vías como el trabajo y un ingreso lícitos, difícilmente podrían obtener. Es posible hacer extensivo a este caso, el planteamiento del autor antes citado, cuando señala que “en quienes se concentra en mayor medida la frustración y la inconformidad por las difíciles condiciones de vida actuales no es en quienes menos han tenido siempre, sino en los empobrecidos a raíz de los resultados de las políticas de ajuste, es decir, los excluidos; aquellos que no encuentran respuestas a

⁹⁷ Alvarado Garibaldi, Salvador. “Neo-olvidados”, en Semanario Etcétera, Núm 212, 20 de Febrero de 1997, México. pp 18-20.

sus expectativas y en los cuales prevalece el sentimiento de engaño, la ira contenida y la incertidumbre”⁹⁸

Para muchos jóvenes, la delincuencia es una alternativa riesgosa pero real para acceder a los bienes que impone –como estereotipo- la sociedad de consumo, es un medio de integración, pero no siempre es transitorio, sino por el contrario la delincuencia se convierte en un mecanismo sustitutivo del trabajo (lícito), que en las mayorías de las veces –cuando se cuenta con unos mucho menos rentable.

En este orden de ideas, Ratinoff plantea que, “los datos sugieren que a medida que la delincuencia aumenta, crece también la proporción de hombres jóvenes que habitan en ambientes socialmente segregados y que se convierten en víctimas o victimarios.”...”Hoy día hay indicios claros no sólo de pérdida de los ideales (y por lo tanto de esperanza) sino además de activa adaptación a las circunstancias, aferrándose a nuevos modelos e identidades que aseguran algún poder territorialmente circunscrito, o a veces acceso a ingresos y oportunidades. La afiliación a bandas juveniles expresa en parte la necesidad de utilizar los factores de la segregación para adquirir poder sobre un ambiente hostil o indiferente, y a su vez la territorialidad de estas organizaciones es una manera de afirmar una identidad en medio del más radical anonimato”⁹⁹. En este sentido Ratinoff y Alvarado G. utilizan dos categorías de análisis diferentes (segregación y exclusión respectivamente) pero que en el fondo tratan de dar cuenta de la misma problemática. La realidad y futuro inmediato que se les presenta a los jóvenes no es alentadora, por lo que buscan otros espacios de expresión, pertenencia y construcción de identidad y donde objetivamente tengan acceso a determinados satisfactores básicos, secundarios o suntuosos.

⁹⁸ Alvarado Garibaldi, Salvador. Op. Cit. p.20

⁹⁹ Ratinoff, Luis. “Delincuencia y paz ciudadana” Mimeo p-12

En este sentido, Carrión M. dice que “el grupo poblacional masculino ubicado entre 15 y 25 años se convierte en el segmento de la población más afectado por la violencia, en tanto víctimas y victimarios; con lo cual la juventud asume la condición de principal actor de las violencias, en cuanto agente y víctima.”¹⁰⁰

Al respecto, otro dato revelador es que “en el penal de Santa Marta, por ejemplo, de la gente procesada por homicidio, mas del 50% tiene una edad promedio de 25 años.”¹⁰¹

Como ya se explicó en las cifras de la inseguridad, captadas por la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 3-2005, “más de 7 de cada 10 delitos son cometidos por personas entre 19 y 35 años.”¹⁰² Señala el informe de la encuesta citada “el uso de armas es proporcionalmente mayor entre los delincuentes jóvenes de 12 a 18 años ...”...”los delincuentes armados pasan del arma blanca al arma de fuego a partir de los doce años de edad”¹⁰³

De acuerdo con cifras oficiales, el 66.4% de internos y preliberados de reclusorios del Distrito Federal, tienen entre 18 y 30 años. De este grupo el 83% fueron recluidos por el delito de robo en sus diversas modalidades.¹⁰⁴

De acuerdo a las estadísticas del Consejo de Menores en el Distrito Federal, el 68% de los niños y adolescentes fueron ingresados a esa institución, por el delito de robo calificado, mientras que el 11.1% fue por robo simple o

¹⁰⁰ Carrión, Fernando. “De la convivencia urbana a la convivencia ciudadana” en <http://www.netline.cl/riadel/ricarri.htm>

¹⁰¹ Tello Peón, Nelia. “Violencia, corrupción y seguridad pública” en Revista Trabajo Social, Oct-Dic. 1997. ENTS-UNAM, México.

¹⁰² Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad. “Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3”, Análisis de Resultados, México, Septiembre de 2005.
”, México, Agosto, 2002.

¹⁰³ Ibidem

¹⁰⁴ Secretaría de Desarrollo Social, “Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo”, SDS-GDF, 2002.

tentativa de robo; es decir, 3 de cada 4 ingresos fueron asociados al delito de robo.

Asimismo, la mayor parte de los menores tenían por ocupación ser estudiantes (30.7%), comerciantes (14.7%), desempleados (13.6%), o alguna ocupación en la calle (8.2%); es decir, actividades realizadas fuera del seno familiar que les facilita relación con el entorno. En cuanto al nivel educativo, el 69.3% cuenta con estudios entre el 6° de primaria y el 3° grado de secundaria. El 60.2% cometieron la infracción en la Delegación Cuauhtémoc, siendo Iztapalapa y Gustavo A. Madero las subsecuentes con porcentajes menores.¹⁰⁵

De acuerdo a un estudio realizado por un grupo de trabajo interinstitucional, encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social del D.F., en el cual realizaron entrevistas a jóvenes reclusos, obtuvieron algunos datos relevantes entre los que destacan:

Cuadro 11

Resultados de entrevistas a jóvenes reclusos
88% presentan rasgos de desintegración familiar.
68% de los jóvenes son receptores de violencia en sus familias.
40% de las familias de éstos jóvenes desconocen las características del grupo de referencia de su hijo, así como las actividades que desarrollan regularmente.
42% abandonan la escuela por motivos económicos.
45% abandonan su empleo por la frustración de realizar actividades que no son de su agrado e interés, y debido a la mala remuneración económica.
63% de los jóvenes identificaron como principal lazo de afectividad su grupo de amigos en la colonia.
46% manifestaron consumir o haber consumido algún tipo de droga ilícita

¹⁰⁵ Estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública, México, D.F., 2003.

Asimismo, en cuanto al problema de las adicciones, un estudio sobre consumo de drogas en los estudiantes de secundaria del Distrito Federal¹⁰⁶, resalta que el 11% de los alumnos de secundaria¹⁰⁷, el 20.7% de bachillerato técnico, y 21.5% de estudiantes de bachillerato ha consumido al menos una vez algún tipo de drogas; lo que implica que en el promedio global, el 15.2% de estudiantes entre 12 y 17 años ha experimentado su consumo.

En este tenor, el 7.2% alumnos de educación secundaria y media superior del D.F ha consumido marihuana, lo cuál contrasta, con el 3.5% que la consumía hace 10 años. En cuanto al consumo de cocaína en este sector escolar, pasó del 1.6% en 1993 al 4% en el 2003.¹⁰⁸

Panorama menos alentador se presenta en el consumo de alcohol, el cuál han ingerido alguna vez el 54.5% de los alumnos de secundaria; mientras que el 38.4% ha fumado tabaco.¹⁰⁹

En el reporte de la SEP, se puede apreciar que el 28.1% de los estudiantes del Distrito Federal, percibe que es “muy fácil” y “fácil” conseguir drogas, lo cuál tiene correlación con el mayor consumo de drogas ilícitas.

Otro aspecto relevante es que “el consumo de drogas, en particular de las llamadas “duras” se incrementa de manera importante cuando los

¹⁰⁶ Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, “Consumo de drogas en los estudiantes de secundaria del Distrito Federal: magnitud del problema y acciones de prevención en las escuelas”, SSEDf-SEP, Junio, 2004.

¹⁰⁷ El consumo de alguna droga entre alumnos de secundaria en el año 2000 fue de 10.5%, mostrando una ligera alza en el año 2003.

¹⁰⁸ Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, “Consumo de drogas en los estudiantes de secundaria del Distrito Federal: magnitud del problema y acciones de prevención en las escuelas”, SSEDf-SEP, Junio, 2004.

¹⁰⁹ El consumo de tabaco ha disminuido sustancialmente pasando de 49.4% en 1997 al 38.4% en 2003.

estudiantes no viven con ambos padres”¹¹⁰, y cuando los estudiantes tienen algún tipo de actividad laboral.

En contraste, según datos de Centros de Integración Juvenil, el 94.1 % de sus pacientes atendidos, se inició en el consumo de drogas entre los 10 y 19 años de edad.¹¹¹ No hay que olvidar que entre consumo de drogas hay un claro hilo conductor con la delincuencia.

En este orden de ideas, si uno observa las escenas televisadas o las fotos de presuntos delincuentes detenidos, nuevamente aparecerá que los autores de los actos ilícitos son principalmente los jóvenes. Al realizar un análisis social de la inseguridad, se puede hacer un pronóstico poco alentador, ya que la composición de la pirámide de edad de México, está fincada en su mayor proporción en niños y jóvenes. Considerando lo anterior, la problemática de no incorporación de jóvenes al mercado productivo o a la educación post-básica, así como el reducido acceso a espacios de recreación, esparcimiento, deporte y cultura, serán aún mayores y mas graves, si no se desarrollan políticas integrales de atención a los jóvenes, no como grupos vulnerables, sino como factor estratégico para garantizar la gobernabilidad y viabilidad de la ciudad. El gobierno y la sociedad, deben prepararse para atender las necesidades de los jóvenes, ya que en caso contrario, las problemáticas de desempleo, delincuencia juvenil, adicciones entre otras, se podrán desbordar aproximadamente desde el año 2010.¹¹²

2.3.4 La delincuencia y el crimen organizado han penetrado las esferas de lo político, lo económico y lo social, y se han apropiado de formas de relación y organización socio comunitarias.

¹¹⁰ Han consumido alguna vez drogas el 14.1% de los estudiantes que viven únicamente con su padre; el 9.1% de los menores que viven con otros familiares y el 10.6% de los que viven con otras personas que no son sus amiliares.

¹¹¹ Centros de Integración Juvenil. "Perfiles de consumo en Tlalpan" DIE-CIJ, Presentación, 2005.

¹¹² Véase las proyecciones de la pirámide de edades de México en la revista Este País, abril de 1998 p. 86-89

Otro aspecto socialmente preocupante, es que la delincuencia, en especial la organizada ha invadido no recientemente, sino desde tiempo atrás, las esferas de la política e incluso de la economía. En la Ciudad de México es ampliamente reconocido que las instituciones de seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia, así como de readaptación social están infestadas de corrupción, desde los casos de policías que aceptan o exigen una dádiva para no levantar una multa de tránsito o remitir un sujeto al juzgado cívico por ingerir bebidas embriagantes en la vía pública, hasta aquellos actos de corrupción en los cuales funcionarios públicos reciben grandes recompensas para que delincuentes gocen de impunidad e incluso protección.

Esta situación no es nueva, lo nuevo es que la relación entre criminalidad y funcionarios públicos ahora es más evidente y sobre todo, se cuenta con mayor información al respecto. Dentro de los antecedentes de protección policiaca, resalta la labor del ex Secretario de Protección y Vialidad del DDF, Arturo Durazo, quien fundo la ahora conocida “hermandad policiaca” desde finales de los 70’s, la cual es una mafia interna que ha dominado las fuerzas de seguridad pública de la capital en los últimos 20 años.¹¹³ En un artículo de la revista *Expansión*, se señala que “El *negro* Durazo, no inventó la protección policiaca para delincuentes pero, a tenor de todos los datos presentados, si lo convirtió en una práctica institucionalizada de pingües beneficios para él y sus secuaces. En esos años, el mantenimiento de cierta tranquilidad en la capital del país pasó por una “negociación” obligatoria entre autoridades y mafias policiacas. Si bien no se hacia justicia, al menos se conservaba un orden”¹¹⁴

¹¹³ Aunque se ha ido debilitando esta estructura organizativa, aún es un grupo de poder al interior de la SSP.

¹¹⁴ Véase revista *Expansión*, Artículo de portada, Agosto 26 de 1998, p. 27 México.

Este es tan solo un ejemplo, pero cada día salen a la luz pública otros casos más relacionados a la complicidad de bandas criminales con policías preventivos, agentes del Ministerio Público, policías judiciales, jueces, entre otros funcionarios públicos. El problema de penetración de la delincuencia en instituciones públicas se extiende más allá, ya que no solo se han invadido las instituciones de seguridad y justicia, sino también espacios de la política y la economía. Delincuencia, corrupción y lucha por el poder aparecen cruzadas en los asesinatos de personajes de la vida pública, como fueron los casos del candidato presidencial Luis Donald Colosio Murrieta, del ex Secretario General del PRI, Francisco Ruíz Massieu o bien, los delitos imputados al hermano del ex presidente de México, Raúl Salinas de Gortari, por los cuales está recluso en el penal de alta seguridad de Almoloya. Otros ejemplos son los multimillonarios fraudes cometidos por directivos bancarios, entre muchos casos más que forman parte de las conversaciones cotidianas de los capitalinos.

En el ambiente social se percibe que “imperla la impunidad” ya que no importa que se detenga a un presunto delincuente, pues con relativa facilidad se puede evadir la ley.¹¹⁵ Ahora bien, el problema no termina en la complicidad y tolerancia de las fuerzas de seguridad y justicia, sino que ahora también se observa que son los propios policías preventivos y judiciales los que cometen directamente robos, secuestros, extorsiones, lenocinio, tráfico de drogas y armas, entre muchos delitos más, es decir, los encargados de hacer cumplir la ley, -en algunos casos- son los primeros que la violentan ¹¹⁶

¹¹⁵ No siempre es a través de actos de corrupción, sino también a través de los beneficios de ley o las lagunas en la normatividad, o en las deficiencias en las integraciones de las investigaciones.

¹¹⁶ Para conocer con mayor amplitud las formas de relación entre bandas de delincuencia organizada y entre éstas y las instituciones públicas véanse los informes especiales “Crimen Organizado, Amenaza transnacional” y “Narcopoder, desafío al Estado” publicados en el Periódico El Financiero 26 de junio y 9 de octubre de 1994 respectivamente. Asimismo, consúltense Sullivan, Brian. “El crimen organizado internacional: una creciente amenaza para la seguridad nacional” en El Cotidiano No. 82, Mzo-Abr 1997 pp 111-114; Scaramella, Gene. “Esfuerzos cooperativos entre organizaciones criminales” y Linberg, Kirsten. Et al. “La cara cambiante del

En un informe de la Unidad de Análisis Prospectivo del periódico El Financiero, publicado el 26 de junio de 1994, se indica que “penetrados por las bandas del narcotráfico, vía la corrupción, los cuerpos policíacos tienden a transmitir la imagen del delincuente más que la del agente que brinda protección y seguridad a la ciudadanía”

En este mismo sentido, Adolfo Aguilar Zinser comenta que “los policías civiles han demostrado con evidencias cotidianas y apabullantes ser casi el enemigo público número uno de los ciudadanos. No hay prácticamente ningún atraco que se cometa en esta ciudad donde un policía no sea de alguna forma copartícipe, cómplice o encubridor de los atracadores.”¹¹⁷

El problema de la corrupción aunque se asocia a la policía, no es la única instancia vinculada, sino en diversas esferas del poder el crimen organizado ha extendido sus redes.¹¹⁸ “En México, de acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la corrupción absorbe alrededor de 9 por ciento del Producto Interno Bruto, cifra superior al total del gasto educativo del país.”¹¹⁹

Esta situación ha provocado que la ciudadanía muestre rechazo y deje de creer en las fuerzas del orden; la relación entre ciudadanía y fuerzas de seguridad, es una relación rota caracterizada por la corrupción, el abuso de poder y la desconfianza. Poco impacto tienen las acciones de mejoramiento, depuración y moralización de las policías, si no van acompañadas de

crimen organizado en America” en Crimen y Justicia Internacional, Vol. 13, Núm. 10 Nov. 1997. Editado por Office of International Criminal Justice, online. <http://www.acsp.uic.edu/oicj/pubs/cjintl/1310/1310sp/index.shtml>

¹¹⁷ Véase Periódico Reforma, 14 de marzo de 1997 p 4-b

¹¹⁸ Véase Revista Proceso, números 1443 (junio 2004), 1469 (diciembre 2004), 1471 y 1473 (enero 2005)

¹¹⁹ Arellano Trejo, Efrén. “Impacto de la corrupción en la desconfianza política” en Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Número 1.

procesos tendientes a reconstruir la relación entre los ciudadanos y los órganos de seguridad y justicia.¹²⁰

Pero la afectación de la delincuencia a la sociedad no se limita a la penetración de las instituciones públicas, sino que va más allá, pues la delincuencia se ha apropiado de formas de organización y relaciones sociales-comunitarias. En buena medida, la delincuencia finca sus bases en estructuras y redes que incorporan lazos familiares, de amistad, de vecindad y solidaridad. Las bandas criminales están perfectamente estructuradas, en ellas cada integrante juega un papel específico, es una pieza en un gran rompecabezas.

Así como la mafia en Palermo, no sólo se confrontaba con el Estado, sino que era el Estado mismo, por que lo había permeado a través de sus redes; el crimen organizado ha ido generando paulatinamente un fenómeno hasta cierto punto similar en México: el narcotráfico, que se ha ido imponiendo como una subcultura. No es fortuito que en algunas zonas del país se asuma al narco como factor de desarrollo e identidad.

Asimismo, en lo que se refiere a otras expresiones delictivas, es común que en algunas colonias y barrios, la policía –cuando desarrolla su función- tenga dificultad para realizar sus patrullajes o detenciones de presuntos delincuentes, por que la banda cuenta con el apoyo de cientos de ojos y oídos, que los apoyan, esconden y protegen. Así se puede entender como en cuestión de minutos se vacíen bodegas de autopartes robadas, o trailers llenos de mercancías (alimentos, aparatos eléctricos, etc.). Otro ejemplo son los lazos de solidaridad y protección colectiva en los tianguis de Tepito y Santa Cruz Meyehualco, o bien, los escondites de jóvenes de la colonia Doctores, tan solo por citar algunos ejemplos.

¹²⁰ Véase –entre otras- Consulta Mitofsky, “Confianza en Instituciones”, Encuesta Nacional de Viviendas, México, 2005; y Transparencia Mexicana, “Segunda Encuesta sobre Corrupción y Buen Gobierno”, Noviembre 2003;

Aunque las bandas criminales estén regidas por sus propios códigos y normas internas, no se puede negar sus muestras de solidaridad, fraternidad, lealtad, entre otros cuasi-valores. Otro ejemplo es la protección comunitaria que brindan los habitantes de algunos pueblos del interior de la república a narcotraficantes en agradecimiento o respuesta a los mecanismos de inyección de recursos, apoyo para obras públicas, infraestructura, entre otros beneficios directos para sus comunidades.

Existen varios ejemplos no documentados¹²¹ -como los antes señalados- en los cuales el delincuente pasa de ser un agresor del orden social a benefactor comunitario; en algunos casos se presentan como una versión moderna y desideologizada de Robín Hood.¹²² Hay que señalar que no todas las organizaciones criminales utilizan métodos de apropiación de redes comunitarias. Asimismo, varias bandas utilizan a niños y jóvenes para realizar actividades aparentemente de trabajo lícito o de sobrevivencia. El caso más socorrido es el narcomenudeo, un ejemplo de ello es que para “sus actividades, los traficantes de drogas a nivel hormiga han reclutado a menores de edad. en varias de las regiones. La forma de operar es la siguiente: los adolescentes, de entre 13 y 17 años, recorren las calles y cuando detectan a algún cliente potencial lo abordan para ofrecerle lo que están buscando; reciben el dinero, van con el vendedor real y regresan con la droga. En muchas ocasiones, usan bicicletas”¹²³

¹²¹ Una dificultad que se presentó al realizar ésta tesis, es el que se contaba con diversas narraciones que reflejaban la relación entre delincuencia y relaciones comunitarias, pero que no se obtuvieron mediante entrevistas sino como conversaciones informales y no siempre de fuentes directas. Varias de ellas forman parte de los relatos cotidianos de esta ciudad o son productos del rumor, por lo que solo se comentan, pero no como datos verificados.

¹²² Recuérdese el relato de la vida de este personaje inglés en el que se señala que fue el jefe de una banda de proscritos que vagó por los bosques de Sherwood, en tiempos de Ricardo Corazón de León, y se caracterizaba por robar a los ricos para dar a los pobres.

¹²³ Informe de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de la Ciudad de Cancún, en Revista Proceso, número 1469, 26 de diciembre de 2004, México.

Otros ejemplos, similares de apropiación de redes comunitarias por parte de la delincuencia, son los que se señalan de forma enunciativa y no limitativa a continuación:

Cuadro 12

Ejemplo	Descripción
Aguadores (repartidores de agua de garrafón en colonias de clase media)	<ul style="list-style-type: none"> • Se engancha a jóvenes para que trabajen en zonas de clase media baja, como repartidores de agua de garrafón. Su papel consiste en que cuando introduzcan el agua purificada a una vivienda, observen los objetos de su interior; posteriormente, otros integrantes de la banda realizarán el robo.
Los 18	<ul style="list-style-type: none"> • Niños cuya función es de ser vigías y dar aviso ante la presencia de extraños o policías que quieran entrar a la comunidad.
Los hojalateros	<ul style="list-style-type: none"> • En algunas casas o en vía pública, se instalan talleres improvisados (aparentemente) de hojalatería y pintura automotriz. <p>Su trabajo real, es el de desmantelar y cambiar el aspecto físico de autos robados y también centros de distribución de drogas.</p>
Los taxistas	<ul style="list-style-type: none"> • Se les da un taxi para trabajar como una alternativa laboral, pero posteriormente se les incorpora como cómplices o autores de robos a pasajeros. • También se les utiliza como centros móviles de distribución de droga.
Los vendedores de chicles y limpia parabrisas	<ul style="list-style-type: none"> • Niños que aparentemente realizan una actividad de sobrevivencia, son los que observan en los cruceros la presencia de objetos valiosos al interior de los vehículos y les colocan una pequeña marca (un chicle por ejemplo) para

Ejemplo	Descripción
	que semáforos adelante sean interceptados por otros integrantes de la banda.
Los puestos de dulces y calcomanías	<ul style="list-style-type: none"> • Muchos de estos puestos son colocados a las afueras de centros escolares, pero en realidad son puntos de venta de drogas. En otros casos, éstos puestos están a las afueras de vecindades o puertas de viviendas, los cuales tienen control visual de lo que pasa en la colonia, como los 18.
Los puestos de tacos	<ul style="list-style-type: none"> • Otros puntos de distribución nocturna de drogas son algunos puestos móviles de tacos, que permanecen vendiendo hasta la madrugada, en los cuáles, aparentemente los clientes van a cenar, pero ahí pueden adquirir drogas ilícitas.
Las tocadas	<ul style="list-style-type: none"> • Este tipo de reuniones no solo sirven de diversión para los jóvenes sino también como lugares donde se pueden encontrar diversos tipos de drogas en especial marihuana y cocaína, así como bebidas alcohólicas. En colonias del sur de la ciudad, la población identifica que algunos "sonideros" son los que se dedican a este ilícito.

Estos son sólo algunos ejemplos, pero sin duda existen muchas otras formas en que la delincuencia se apropia de relaciones y actividades aparentemente normales y que forman parte de la vida cotidiana de las colonias, barrios y unidades habitacionales del D.F.

2.4 El papel de los medios de comunicación en la socialización colectiva del miedo.

La inseguridad que se vive en México, no se puede entender sin analizar el papel que han jugado los medios de comunicación masiva como agentes de socialización colectiva del miedo, particularmente la televisión, la radio y la prensa. Si la vivencia de alguna experiencia delictiva genera inseguridad,

cuanto más genera temor el estar a diario expuesto a informaciones relacionadas al delito y la violencia. La realidad es algo que no sólo se vive como hecho aislado, sino que se produce socialmente, “conocemos el mundo a través de nuestra experiencia cotidiana, de las opiniones de los amigos, de la familia, a través de los libros, los periódicos, el cine, las teleseries y a través de los informativos de televisión, seguramente el producto cultural de consumo masivo que más directamente contribuye en la denominada construcción social de la realidad”. (Martin, 2000: 1)¹²⁴ en consecuencia, dichos medios contribuyen a la construcción social de la realidad asociada a la inseguridad. Pero ¿Qué es lo que orienta el papel de los medios? ¿Las visiones y experiencias personales de los periodistas frente al fenómeno que nos ocupa?, ¿El contenido ideológico de los diversos medios de comunicación?, ¿La nota roja por que en sí misma constituye un mercado realmente rentable?, o será acaso el entrelazamiento de todas ellas?. Lo que sí es claro, es que no existe un periodismo profesional en materia de seguridad, con base en conocimientos sólidos sobre el tema, como sí existe en otras ramas de la información como el periodismo científico, el arte, e incluso el deporte. Son contados los casos de periodistas que realizan un papel profesional y científico en la materia.¹²⁵



En este contexto, los medios de comunicación encuentran en este tipo de sucesos un mercado informativo muy atractivo. Son éstos los que “...venden la violencia a un nivel primario, lo cual permite construir una percepción a todas luces distorsionada del fenómeno, no

¹²⁴ Dastres Abarca, Cecilia. “Visiones personales, ideología o mercado al momento de informar?” Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Chile, Noviembre 2002.

¹²⁵ Véase Op. Cit.

sólo por que magnifican una realidad sino, por que insensibilizan a la población. De esta manera, banalizan la violencia al insertarla en la vida cotidiana en vez de ayudar a erradicarla”¹²⁶

Es verdad que la ola delictiva se encuentra en niveles preocupantes, pero también es cierto que la cobertura noticiosa y transmisión de información a la ciudadanía es cada vez mayor, no solo a través de los medios masivos, sino también, por medio de los canales de información de la sociedad, principalmente las conversaciones directas y el rumor. Es así que se reproduce una atmósfera colectiva de temor e inseguridad, que se suma a la ya de por sí creciente ola delictiva.

Algunos ejemplos de esto son las coberturas mediáticas a casos de inseguridad o de nota roja relacionados a figuras públicas. En el caso de la muerte de la actriz Mariana Levi, -conocida en el mundo del espectáculo- que después de una impresión por haber visto a un posible agresor, sufrió un infarto.

Días después, ocurrió un accidente en el periférico -mientras se realizaba clandestinamente una video filmación en una vía pública primaria y sin las medidas preventivas necesarias- al chocar su auto un particular contra un contingente de actores y bailarines en motocicletas (integrantes del espectáculo “Sólo para mujeres”), resultando un actor muerto; nuevamente se sufrió en embate de los medios de comunicación , pero en esta ocasión editorializado por periodistas del espectáculo, alejados completamente del seguimiento periodístico serio en materia del fenómeno delictivo.

Bajo esta misma línea, siguieron coberturas mediáticas del robo de vehículo de la actriz Lorena Herrera; la tentativa de secuestro de la hija de Alejandra

¹²⁶ Carrión, Fernando. “De la convivencia urbana a la convivencia ciudadana” en <http://www.netline.cl/riadel/ricarri.htm>

Guzmán; el traer a la memoria el secuestro de Adal Ramones; entre otros casos más, cuyos protagonistas, terminaron por evitar a la prensa ya que concentraba su atención en la nota roja, en la explotación del morbo social que prácticamente era una manifestación de vulgaridad y no en el derecho a la información.

No hay que olvidar el juego mediático impulsado por Televisión Azteca a raíz de la muerte del conductor de televisión Francisco Stanley después de haber sido ultimado en un restaurante en el sur de ésta ciudad; cuanto más por que las líneas de investigación desarrolladas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal identificaban –en aquel momento- que la planeación del homicidio fue emanada del círculo cercano de la víctima, así como las relaciones de este personaje con el consumo y venta de drogas. Lo anterior, se utiliza en este trabajo con el único propósito de ejemplificar los excesos en el trato del tema de la inseguridad que lo único que propicia es el afianzar una sensación de temor social.

Según López Portillo E. “Desde principios de los años noventa y hasta la fecha, el delito, la violencia y el temor han formado parte de la temática central de la agenda pública. Ello ha significado que buena parte de las imágenes y palabras producidas y reproducidas a través de los medios den paso a lo que podríamos llamar un crecimiento exponencial de la agenda mediática de inseguridad. Y así “los medios urdieron una agenda que rebasó su capacidad para entender las implicaciones y consecuencias de la misma”¹²⁷

Cabe recordar que el problema no es en sí mismo que los medios informen sobre la problemática de inseguridad, la delincuencia o la violencia, sino el inmediato impacto que generan en la percepción del problema, lo que a su

¹²⁷ López Portillo Vargas, Ernesto. “Medios y seguridad: Reflexiones sobre construcción de realidades” en Marco Lara Klahr y Ernesto López Portillo. “Violencia y medios Seguridad pública, noticias y construcción del miedo” 1ª. Edición, México, 2004.

vez genera temor y consecuentemente un comportamiento social inseguro que afecta la vida cotidiana y el desarrollo individual y colectivo. Cuando los gobiernos han logrado atacar eficazmente el problema y reducir la incidencia delictiva, sino destinan parte de los esfuerzos a modificar la percepción social, con toda seguridad los resultados serán limitados, ya que la población continúa expuesta a la información que la mantiene en el temor.

Al respecto, Tina Rosenberg señala que “la incidencia delictiva en Estados Unidos disminuyó, pero ello no se refleja en los contenidos noticiosos. Los medios de comunicación han abdicado de su responsabilidad social, estimulando el miedo, la mano dura policial y la xenofobia. Razones estructurales explican cómo informar sobre casos criminales se ha convertido casi en una forma de entretenimiento.” Mientras los medios se asuman sólo como un factor para la socialización de la noticia y se mantengan en una lógica de garantizar su rentabilidad noticiosa, difícilmente se podrán reconceptualizar como actores para su atención y solución.

En síntesis, como se ha analizado a lo largo de este capítulo, la inseguridad se vive tanto como inseguridad objetiva como subjetiva, por lo que las acciones de los distintos actores sociales que deseen enfrentarla, necesariamente se deberán orientar simultáneamente a éstas dos formas de experimentar la problemática. Éste ha sido el talón de Aquiles de muchos gobiernos que sólo han focalizado sus acciones a atacar la delincuencia, ha profesionalizar sus cuerpos de seguridad, destinar mas presupuesto a la seguridad pública, adquirir equipos y tecnología de punta, etc.; pero al no realizar acciones para modificar la percepción social, la población se mantiene en una atmósfera de temor, pese a que se hayan mejorado las condiciones de seguridad de su entorno. No es fortuito que de cara a las elecciones presidenciales del 2006, todos los candidatos hayan arropado como tema prioritario a la seguridad pública y más que exponer soluciones

creativas y novedosas, planteen las mismas recetas y discurso que la gente está acostumbrada y espera escuchar, pese a que no resuelvan el problema.

Veamos pues en el siguiente capítulo, las percepciones y acciones realizadas por el gobierno local encabezado por Andrés Manuel López Obrador para enfrentar la inseguridad, la delincuencia, la violencia y fenómenos asociados.

CAPÍTULO III

EL GOBIERNO LOCAL ANTE LA INSEGURIDAD PÚBLICA.

El caso del Distrito Federal

Como se expuso en el capítulo segundo de este trabajo, el Distrito Federal, mantuvo una tendencia ascendente en la ola delictiva desde los años 80's hasta su punto máximo en 1997, y posteriormente, ha disminuido hasta la fecha el número de denuncias a una proporción similar a la de 1993. Lo anterior, ha tenido una repercusión significativa en la percepción social del problema y el surgimiento de nuevos actores sociales para enfrentarlo.

Como ya se ha explicado, los órganos de seguridad y procuración de justicia demostraron una incapacidad y falta de voluntad institucional para el control del ascendente fenómeno delictivo, además de su propia participación y colusión en las redes de la criminalidad, la ilegalidad y la corrupción.

Aunque el fenómeno tiene una dimensión nacional, sus efectos tuvieron mayor peso en la capital del país tanto por su grado de desarrollo económico, político y urbano. No hay que olvidar que la percepción de inseguridad y la actuación de la delincuencia regularmente se concentran en zonas urbanas. La delincuencia y la violencia hace tiempo dejaron de ser un problema exclusivo de los órganos del Estado encargados de garantizar el control social y se han convertido en uno de los temas centrales de la agenda política y social. Lo anterior, en buena medida se debe a que en los últimos 20 años, la sociedad percibe afectado el libre desarrollo de su vida cotidiana por el temor de ser víctima de un delito, independientemente de la probabilidad real de que pueda serlo. El miedo al formar parte de la cotidianidad afecta las relaciones no sólo entre los individuos y las comunidades, sino también, entre estos y sus gobernantes.

Es así que los grupos empresariales, los medios de comunicación, las iglesias, los integrantes de comunidades educativas, intelectuales, artistas y ciudadanos en general, han puesto especial atención en denunciar que la seguridad es una deuda pendiente de los gobiernos frente a sus gobernados.

Esta relación de diversos sectores sociales frente a la inseguridad y la violencia, en muchos de los casos se expresa como reacción y en otras como posibilidad de participación real asumiendo un papel activo ante el problema, ya sea en coordinación o en confrontación con el gobierno en turno. Ejemplo de una reacción colectiva sin precedente, fue “La marcha del silencio” del 24 de junio de 2004 a la que miles de ciudadanos acudieron a manifestarse al zócalo capitalino. En este caso participaron tanto ciudadanos que quisieron expresar su hartazgo ante un problema que se percibe como desbordado, pero también sectores sociales y personajes que utilizaron esta movilización con claros intereses de índole político o económico.

Por su parte, los gobiernos han cedido campo a la actuación de otros sectores sociales en virtud de que su labor para garantizar la seguridad de los ciudadanos ha sido rebasada, o bien, por que ven en la participación de otros actores la posibilidad de legitimar o transferir acciones y responsabilidades, e incluso disminuir la presión social que se ha generado recientemente. Al respecto, no es fortuito que el tema de la seguridad pública y el combate a la delincuencia sea una de las ofertas más lucrativas de los candidatos que aspiran a espacios de gobierno o representación popular, aunque no necesariamente las traduzcan en acciones viables y efectivas ya en el ejercicio de sus funciones.

Otro aspecto relevante, es que cada gobierno dependiendo del propio perfil de quién los encabeza así como de su filiación política perciben y actúan con criterios distintos en el diseño e implementación de acciones de combate a la delincuencia y la prevención del delito. El marco normativo que otorga funciones distintas a los niveles federal, estatal y municipal, es otro elemento determinante en la divergencia de acciones para garantizar la seguridad pública. Lo anterior, de por sí complejo, lo es más en el caso del Distrito Federal que carece de funciones que gozan los estados de la República, toda vez que el gobierno federal controla ciertas facultades que debiera poseer el gobierno local.

Por ello, a continuación se analizarán la percepción y acciones del gobierno capitalino para la atención de la inseguridad pública, considerando los siguientes elementos.

- a) La percepción del problema en sí.
- b) Propuestas para atender el problema.
- c) Organización para enfrentar el problema.
- d) Participación Ciudadana frente a la inseguridad en la óptica del gobierno local.

3.1 Percepción del Gobierno del Distrito Federal sobre el problema en sí.

El tema de la seguridad pública es un tema propio de los órganos encargados de garantizar el orden, la protección y la procuración de justicia del ejecutivo social, pero en virtud de la delincuencia y los fenómenos que se le asocian son multi causales, para su atención intervienen diversas áreas encargadas no sólo de la seguridad pública y procuración de justicia, sino también aquellas relacionadas al desarrollo social y económico, a la gobernabilidad, la justicia cívica, la participación ciudadana, entre otras. Por ello, es un tanto difícil identificar una sola visión al interior del gobierno, sobre el diagnóstico del problema de la seguridad pública; sin embargo, las visiones existentes no son contradictorias, sino convergentes, sobre todo por que el tema de la seguridad, es uno de los que mayor atención y recursos recibió del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

Desde su discurso de toma de posesión, el Jefe de Gobierno capitalino, se propuso recuperar la seguridad de la ciudad. Desde entonces consideró que es fundamental garantizarla a todos los capitalinos para

recuperar la tranquilidad, pero precisó que dar una solución de fondo al problema de la delincuencia no se logrará sólo con más penas, policías, reclusorios o amenazas de mano dura, sino combatiendo la pobreza, "que socava la cohesión de la familia e induce al desorden y a conductas antisociales". Eso ayudará, dijo, a revertir la descomposición social.¹²⁸ Asimismo, resaltó la importancia del combate a la corrupción y erradicar la impunidad y el contubernio entre las autoridades y la delincuencia organizada.

En este orden de ideas, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que es el documento maestro del que se desprenden las líneas de acción del gobierno local, señala que la "seguridad pública y el bienestar social no pueden verse por separado. La criminalidad y sobre todo sus manifestaciones masivas son, en gran medida, producto del desempleo. Para controlarla y vencerla no basta la acción de los cuerpos policíacos, ni el aumento en las medidas de seguridad pública; es necesario combatir la pobreza y abrir oportunidades para todos. En este marco se pondrá en práctica un programa especial de fortalecimiento familiar y de combate a las causas sociales de la delincuencia..."¹²⁹ "La delincuencia y la inseguridad no nacen por generación espontánea; aparecen en la Ciudad como resultado de la convergencia de muchas causas: unas crónicas, instaladas en la infraestructura misma de la sociedad, y otras temporales y circunstanciales, que varían de lugar y tiempo. Gubernamental. Muy importante en ese sentido es la añeja cultura de complicidad y de impunidad, y más recientemente, un clima general propicio para el crimen y el desorden. Los factores que crean el clima de inseguridad son de carácter económico o de naturaleza social y cultural: la inequidad en la distribución de la riqueza, el incremento de los índices de pobreza y pobreza extrema así como el desempleo y la alta rentabilidad del delito."¹²⁹

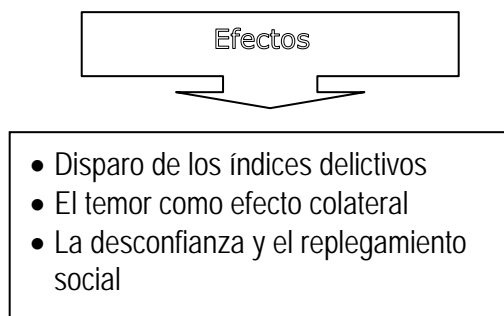
¹²⁸¹²⁸ Periódico "La Jornada", Miércoles 6 de Diciembre de 2000, véase en <http://www.jornada.unam.mx/2000/12/06/003n1cap.html>

¹²⁹ Gobierno del Distrito Federal. "Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006", México, Diciembre de 2006.

En forma esquemática, se puede sintetizar en el siguiente cuadro la percepción del gobierno local sobre las causas de la inseguridad y la delincuencia en la ciudad.

Esquema 2

<p>Factores que crean un clima de inseguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La inequidad en la distribución de la riqueza. • El incremento en los índices de pobreza y pobreza extrema. • Desempleo. • Alta rentabilidad del delito.
<p>Causas sociales y culturales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La mala calidad educativa. • El bajo nivel de escolaridad. • La impunidad. • La corrupción y complicidad de las autoridades. • Desintegración familiar. • Desconfianza de los ciudadanos en la autoridad. • El crecimiento de zonas marginales y deprimidas. • La proliferación de giros negros. • El uso y tráfico de drogas. • El incremento de los índices de alcoholismo.



Como se puede observar, el gobierno local reconoce y brinda un gran peso a las causas y factores de índole social y cultural de la inseguridad, lo cuál, es un elemento relevante, pero pareciera que se sobredimensiona la relación de la pobreza con la generación de conductas delictivas. Dicha relación es parcialmente cierta, aunque como se expuso en el primer capítulo de la tesis, más que la pobreza en sí misma, un factor detonante es la desigualdad social. Otro aspecto relevante es el reconocer la alta rentabilidad del delito, como una opción distinta para la obtención de recursos por vías lícitas como es el empleo.

En cuanto algunas de las causas, se mezclan causas estructurales, con fenómenos focalizados como la proliferación de giros negros, lo cuál, es necesario diferenciar por que sus impactos son distintos.

El peso otorgado a la pobreza y marginación¹³⁰ y su vinculación con la delincuencia, es retomado en algunos programas sociales para la atención del fenómeno. Al respecto, el Programa Social para la Prevención y Atención del Delito, la Violencia y las Adicciones (PDVA), en su diagnóstico identifica que “más del 70% de la población que habita en unidades territoriales de media, alta o muy alta marginación”...”La mayor incidencia delictiva se concentra en 189 unidades territoriales de la ciudad, fundamentalmente en condiciones de media marginación”¹³¹

Una aspecto en el que coincide la percepción gubernamental con la percepción ciudadana y con las cifras oficiales, es en la asociación de los jóvenes a la actividad delictiva. “De la población en reclusorios, el 66.4% es menor de 30 años, la mayor parte de los cuales reconoce tener familias desintegradas, haber sido víctimas de violencia, y, poco menos de la mitad, haber abandonado la escuela por motivos económicos, sus empleos por frustración o baja remuneración y consumir o haber consumido drogas”¹³²

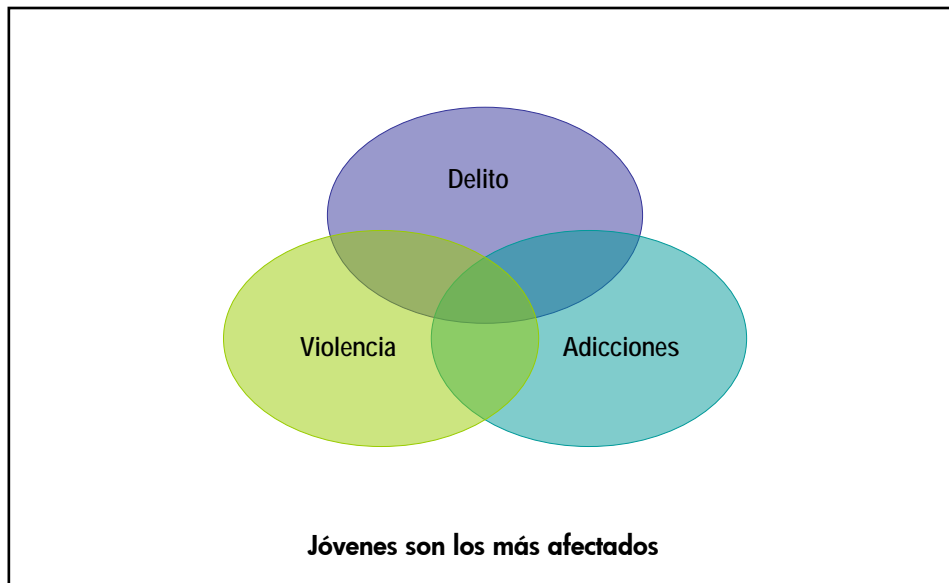
Dicho documento expresa diversas cifras en las que sostiene el vínculo entre tres problemas que se interrelacionan y cuyo principal actor son los jóvenes, ya sea como víctimas o generadores.

¹³⁰ En los documentos iniciales del gobierno se utiliza el concepto “pobreza”, mientras que en documentos posteriores se hace referencia al concepto de “marginación”, mismo que incluso es utilizado para la clasificación de las unidades territoriales de la capital, así como parámetro para la asignación de recursos presupuestales en materia de prevención del delito.

¹³¹ Secretaría de Desarrollo Social. “Programa Social para la Prevención y Atención del Delito, la Violencia y las Adicciones”, GDF-SDS, Documento, p. 2.

¹³² Op cit

Esquema 3



Para el gobierno local, “la presencia de todas las causas mencionadas, tanto económicas, como sociales y culturales, en el distrito federal (sic) se produjo el efecto inevitable del disparo de los índices delictivos y como efecto colateral el temor, la desconfianza y el replegamiento social.”¹³³

Adicionalmente, este programa reconoce otros factores que han jugado un papel relevante y que se han expresado como fallas en la lucha contra la delincuencia por parte del gobierno local¹³⁴; tal es el caso de:

- La falta de una estrategia de difusión para dar a conocer las acciones en la lucha contra la delincuencia y la ausencia de eco por parte de los medios de comunicación para informar a la ciudadanía.
- La carencia de una estrategia para contrarrestar la incidencia delictiva.
- La carencia de coordinación entre las instituciones de seguridad y procuración de justicia para abatir la comisión de delitos.

¹³³ Jefatura del Gobierno. “Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal”, México, D.F. p.3

¹³⁴ Op. cit. Pp. 9-14

- La inadecuada distribución de la fuerza operativa de seguridad pública, toda vez que no responde a criterios de planeación en función de la incidencia delictiva, densidad poblacional, asentamiento de infraestructura urbana, etc.
- La existencia de un marco legal y presupuestal institucional caduco e ineficiente.

En síntesis, como se puede analizar el gobierno identifica algunas causas y factores estructurales y otros circunstanciales o específicos en los que se genera el fenómeno delictivo en la capital, pero parece que su diagnóstico al respecto, es más una expresión discursiva que un diagnóstico real. La composición y dinámica poblacional y económica de la ciudad; la emergencia de fenómenos como la desocupación, el subempleo y cultura del consumo vigente; la cultura de la ilegalidad y la corrupción como forma de interacción social; la violencia social y de género y no sólo la intrafamiliar; son algunas ausencias o temas tocados superficialmente en la percepción gubernamental, lo que seguramente repercute en la forma de atender la inseguridad pública de la metrópoli.

Una vez que se ha recorrido a vuelo de pájaro, la percepción del gobierno sobre la inseguridad pública, se analizará la forma como se ha planteado enfrentar dicho fenómeno.

3.2 Propuestas para atender el problema. Los programas y acciones locales.

A continuación se expondrá concisamente los planteamientos de ambos programas gubernamentales vinculados directa o indirectamente al tema de la seguridad pública y la prevención del delito en la Ciudad de México. Previo a ello, hay que tener en cuenta que a diferencia de las demás entidades federativas, el Distrito Federal está sujeto a ciertas restricciones normativas en materia de seguridad pública, mismas que están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos en materia penal y administrativa relacionados a la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia.

Aunado a lo anterior, hay que distinguir que en materia de justicia penal, existen ámbitos de intervención para el conociendo de los delitos, para las autoridades ejecutivas y judiciales, tanto a nivel local y federal, lo que repercute en las propuestas programáticas de los gobiernos, particularmente en este caso, el del Distrito Federal.

Una vez hecha la observación anterior, la primera pregunta para entrar en el tema sería ¿Qué es lo que se propuso al inicio de gestión el gobierno local para enfrentar la inseguridad pública y la delincuencia?

Según el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal las “autoridades del nuevo gobierno darán prioridad a la modificación de las estructuras sociales y económicas básicas que constituyen el ambiente propicio para generar inseguridad, con acciones a mediano y largo plazos, pero sin descuidar los hechos singulares que constituyen brotes de inseguridad identificados. El nuevo gobierno se propone mejorar la seguridad pública, pero también la seguridad de la familia, de los niños, de los ancianos, de las mujeres, de los discapacitados, de los enfermos y de los pobres. Pugnaremos por la seguridad frente a la delincuencia, pero también por seguridad en los ingresos, en la salud, en la educación y en

la vivienda.”¹³⁵ Es decir, la seguridad pública pasa necesariamente por garantizar la seguridad y el desarrollo social. Efectivamente no puede existir seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad, pero el problema es que la inseguridad como fenómeno con dimensiones objetivas y subjetivas requiere no sólo de acciones de largo aliento, sino inmediatas y que sean reconocidas en el presente. ¿Cuáles son las acciones inmediatas y mediatas de la autoridad local para el mejoramiento de la seguridad? Según el programa citado, algunas de las acciones genéricas para enfrentar el problema son las siguientes:

- Acciones preventivas de largo plazo.
- Acciones preventivas inmediatas y a corto plazo .
- Acciones correctivas de faltas administrativas.
- Acciones persecutorias de delitos.
- Capacitación y depuración de cuerpos policíacos y agentes del Ministerio Público.
- Modernización y moralización de tribunales de justicia.
- Modernización de reclusorios.

Obviamente las acciones preventivas de largo plazo, se refieren a las que están destinadas a prevenir las causas que generan el fenómeno delictivo en los términos antes descritos. Por su parte las acciones inmediatas y de corto plazo, son las referidas al mejoramiento del aparato de seguridad, procuración y administración de justicia penal. Este tipo de acciones fueron organizadas en el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, mismo que contemplaba la elaboración del programa sectorial de seguridad pública 2001-2006 que jamás se concretó. En su lugar, se implementó un Plan de Acciones de Seguridad Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006 que hasta la fecha es el que rige las acciones sectoriales en la materia en la administración local.

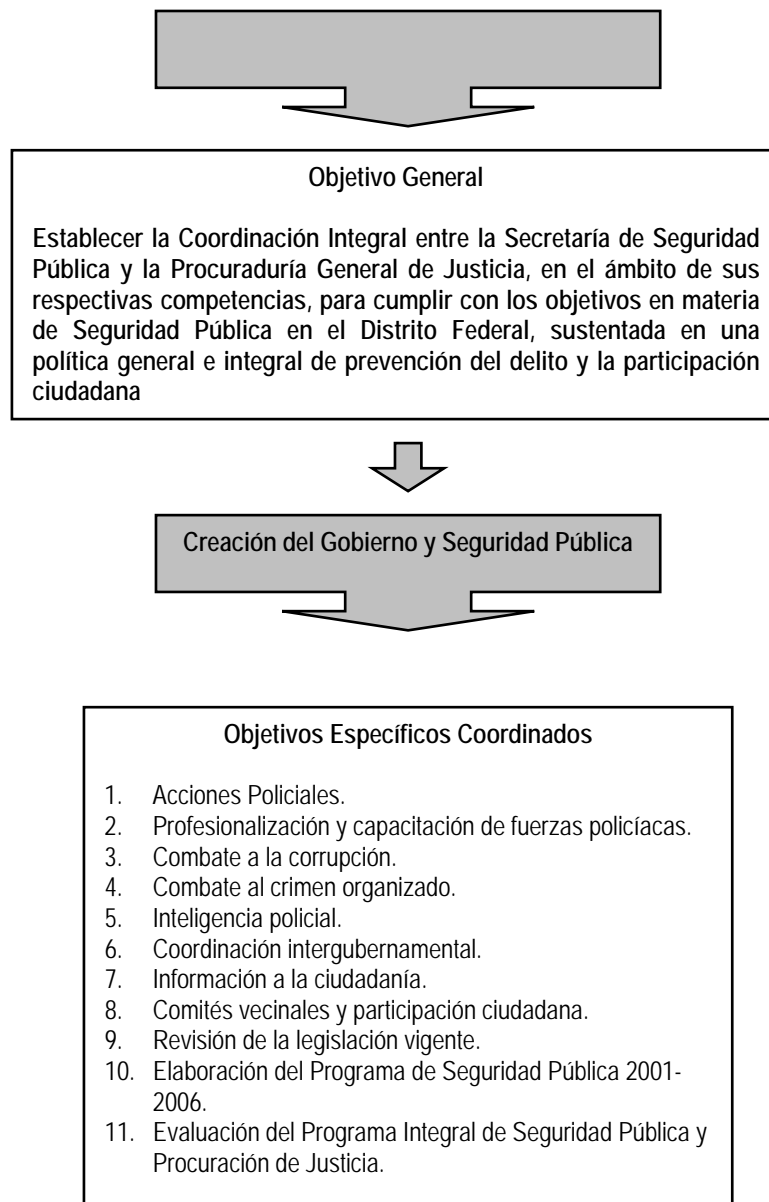
¹³⁵ Gobierno del Distrito Federal. “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006”, México, Diciembre de 2006.

A continuación se desglosarán cada uno de ellos y posteriormente se expondrán otros programas colaterales asociados a la prevención del delito, la violencia y las adicciones.

3.2.1 Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal

El Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal fue en un principio el documento programático que intentó articular las acciones de diversas dependencias en la materia.

Esquema 4

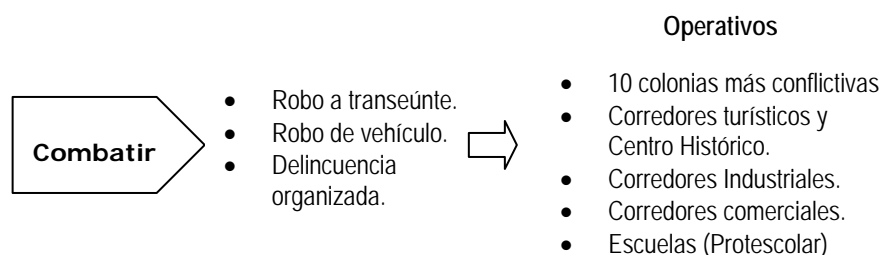


Su objetivo central fue el de establecer las bases de coordinación operativa y administrativa de diversas dependencias asociadas a la seguridad pública y procuración de justicia del gobierno capitalino, que hasta ese entonces actuaban de forma paralela y sin criterios de actuación comunes. Para tal efecto se creó el Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, mismo que está integrado por Secretaría de Gobierno, la Consejería Jurídica, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia en primera instancia. Este órgano es encabezado por el C. Jefe de Gobierno y sesiona diariamente a las 6.30 a.m., con el objeto de analizar diariamente el comportamiento delictivo y se definen medidas para su atención, así como para garantizar el orden público. Aunque en principio ésta medida tuvo un efecto más publicitario que de mejoramiento de la gestión pública, trajo como efecto romper la inercia de trabajo paralelo entre dependencias públicas locales, al menos en los titulares de dichas entidades. Otro aspecto relevante, es que el compromiso de encabezar dichas reuniones por parte del C. Jefe de Gobierno, se ha cumplido hasta el momento, inclusive posterior al cambio de titular del gobierno capitalino.

En dicho programa, se definieron 11 objetivos específicos de coordinación en materia administrativa y operativa que tienen que ver la operación de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, así como el vínculo con la ciudadanía tanto a nivel individual como colectivo.

1. **Acciones policiales.-** Identifica la necesidad de realizar acciones policiales conjuntas para combatir delitos de alto impacto en zonas específicas de acuerdo a su naturaleza.

Esquema 5



2. Profesionalización y capacitación de fuerzas policiacas.-

Define algunos criterios para la profesionalización de los recursos humanos de la Procuraduría de Justicia local y de la Secretaría de Seguridad Pública. Incluye criterios de ingreso, ascensos, capacitación y actualización del personal a efecto de reducir la discrecionalidad y profesionalizar las fuerzas del orden. Resalta la propuesta de creación de un centro de investigación científica y académica sobre la materia de la seguridad pública y la procuración de justicia, mismo que hasta el momento no se ha creado.

3. Combate a la corrupción.- Señala que se elaborarán programas

para vigilar y sancionar a quienes incurran en éstas prácticas. Algunas de las medidas propuestas son: Esquemas de fortalecimiento del control interno, mecanismos ágiles de denuncia para la comunidad, coordinación interna entre órganos de control interno e investigación de delitos cometidos por servidores públicos, etc. Si se considera que la corrupción y la ilegalidad son fenómenos que afectan las relaciones no sólo de ciudadanos y gobierno, sino las relaciones sociales en su conjunto, la propuesta de combate a la corrupción no es eficaz, si se enfoca sólo hacia el actor gubernamental. Asimismo, el que se involucren ciudadanos en acciones de vigilancia y control interno, es un paso importante, mas no el más eficaz.

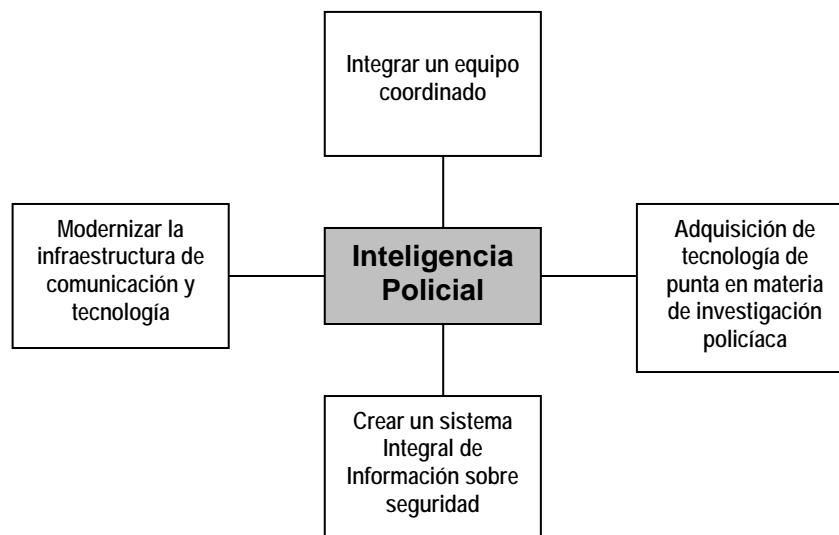
4. Combate al crimen organizado.- Este apartado, más que

presentar propuestas de combate al crimen organizado, da cuenta de conceptos tales como delincuencia singular, artesanal y organizada, explicando el tipo de delitos que se realizan en éste último caso. Sin embargo, cada día es más evidente la existencia de vasos comunicantes entre la delincuencia convencional y el crimen organizado y como afectan la vida de las comunidades; ejemplo de ello: el narcomenudeo. Un vacío adicional es la

ausencia de planteamientos de combate conjunto entre niveles de gobierno, toda vez que varias de las conductas tipificadas como cometidas por el crimen organizado, se relacionan a delitos de fuero federal.

5. **Inteligencia policial.**- Aporte por demás innovador, sumamente necesario es el de la inteligencia policial echando mano de los recursos legales, tecnológicos y de información que permitan la toma de decisiones y definición de estrategias. El programa en cuestión considera a la inteligencia policial como un proyecto integrado por 4 elementos:

Esquema 6



Sobre este tema se regresará en apartado delante del presente trabajo, sin embargo, llama la atención que varias de las propuestas englobadas en el término "inteligencia policial" deberían ser acciones del quehacer cotidiano de una policía profesional. Es probable que dicha ausencia se deba a que la labor policial (preventiva), esta dissociada de la investigación de los delitos y la procuración de justicia, derivado del marco jurídico vigente.

6. **Coordinación intergubernamental.**- Tema vital toda vez que la delincuencia no reconoce fronteras entre gobiernos, ya sean normativas operativas o geográficas. Desgraciadamente el

programa sólo enuncia una lista de dependencias con las que debieran existir acuerdos de coordinación, ya sean locales, federales o circunvecinas. Sobre el particular se abordará en otro apartado de esta tesis.

- 7. Información a la ciudadanía.-** Se define como instrumentos de información a la ciudadanía a los medios de comunicación, el Internet y las conferencias de prensa a fin de dar a conocer las estadísticas delictivas y los casos relevantes. Este apartado sólo ocupa escasos 6 renglones en todo el programa, lo que es deplorable, ya que una de las dimensiones de la inseguridad es precisamente la percepción ciudadana y la comunicación del gobierno con sus gobernados es sumamente necesaria para revertir la percepción negativa predominante. No basta comunicar las acciones para combatir la inseguridad, sino más aún es menester saberlas comunicar; en ello radica parte del éxito de las acciones de política pública en la materia.
- 8. Comités vecinales y participación ciudadana.-** El apartado refiere a criterios para establecer condiciones de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía. El propósito es que los ciudadanos puedan tener mayor influencia en la toma de decisiones que tienen que ver con la seguridad y la prevención del delito. Se profundizará en el tema en el apartado correspondiente de la presente investigación.
- 9. Revisión de la legislación.-** Es obvio que el marco normativo de la seguridad pública y de la procuración de justicia en la ciudad capital, es obsoleto y discorda con la realidad actual, por lo que la propuesta de reformar dicho marco regulatorio es indispensable. Es de observar que aunque se plantea modificaciones al marco local, no se plantea la búsqueda de cambios referentes a la reforma política del Distrito Federal a efecto de contar con mayores atribuciones en materia de seguridad, tal como gozan los estados y municipios de la república. La única referencia indirecta es la

referente a la descentralización del mando y de los recursos económicos y financieros creándose la Policía Preventiva Delegacional. En este caso, hasta el momento no ha existido iniciativa legislativa impulsada por el ejecutivo local en tal sentido. El único avance es la mera transferencia de recursos federales a las delegaciones para fines de prevención del delito, tomando como criterio un monto determinado por cada una de las 1352 unidades territoriales en que se divide la ciudad. De dichos recursos algunos órganos políticos administrativos han realizado la contratación de policías auxiliares a efecto de conformar cuerpos delegacionales de seguridad, pero como un servicio contratado más no como ejercicio de descentralización del mando policial.

10. Programa de Seguridad Pública 2001-2006.- Resulta paradójico que una de las líneas de acción del Programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, sea el “formular y presentar en tiempo y forma el Programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, para el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 en los términos de la legislación vigente.”¹³⁶ Adicionalmente menciona que se elaborará el Programa de Seguridad Pública del D.F. en los términos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Seguridad Pública, pero no queda clara la diferencia entre ambos programas propuestos y el propio Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

11. Evaluación del Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.- El programa integral resalta que la mejor forma de evaluación es la opinión pública, aunque la reduce al mero conocimiento de los índices delictivos publicados en Internet y periódicos de mayor circulación. Además de los mecanismos de comunicación a la Asamblea Legislativa, establece que “la metodología más efectiva para evaluar este programa en

¹³⁶ Jefatura del Gobierno. “Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal”, México, D.F. p.42

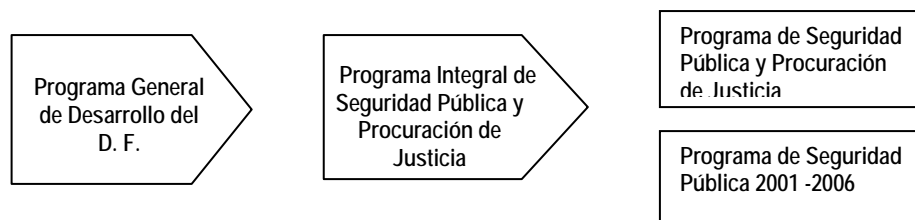
nuestra opinión son los informes y partes del mando que se presentan diariamente al Jefe de Gobierno”¹³⁷ Pareciera ser que el programa confunde los mecanismos e instrumentos de evaluación con los de seguimiento, situaciones completamente distintas, toda vez que la evaluación esta en función del cumplimiento de objetivos, resultados, costo beneficio, etc., y no sólo de los partes informativos que se presentan en las reuniones del gabinete de Gobierno y Seguridad, que son instrumentos de gran utilidad para el análisis de información y la toma de decisiones diaria, pero que en sí mismos, no constituyen una evaluación del programa.

El apartado final del programa define algunas acciones inmediatas de algunos puntos anteriormente descritos. Es menester mencionar algunas consideraciones sobre el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia referido.

En cuanto a su estructura.- Sobresale la falta de ortodoxia en la estructura y planteamiento del programa como instrumento de las políticas públicas enfocadas a la seguridad pública y la procuración de justicia.

Singular atención requiere el apartado 10 que genera confusión sobre cual o cuáles serán los programas que guiarán las acciones en la materia, ya que como se indicó con anterioridad, se mencionan dos programas, además del propio Programa Integral de Seguridad y Procuración de Justicia: a) Programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; y b) Programa de Seguridad Pública del D. F. Tratando de interpretar lo señalado, se esquematizaría de la siguiente forma:

Esquema 7



¹³⁷ Op. Cit. p.43

En el marco normativo no se establece que esa sea la forma de estructurar la planeación al respecto, por lo que parece atípico realizar un programa integral que define pautas de coordinación entre las dependencias de seguridad y procuración de justicia, para posteriormente hacer otros dos programas sobre la misma temática.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal¹³⁸ establece los siguientes criterios para la elaboración del programa sectorial :

“ARTICULO 11.- El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

ARTICULO 12.- Corresponde al Departamento y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del programa.

ARTICULO 13.- El Programa deberá guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, se sujetará a las previsiones contenidas en el mismo y contendrá, entre otros, los siguientes puntos:

- I.- El diagnóstico de la situación que presenta la seguridad pública en el Distrito Federal;
- II.- Los objetivos específicos a alcanzar;
- III.- Las líneas de estrategia para el logro de sus objetivos;
- IV.- Los subprogramas específicos, incluidos los delegacionales, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquellas que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la administración pública federal o con los gobiernos de los estados y aquellas que requieran de concertación con los grupos sociales, y
- V.- Las unidades administrativas responsables de su ejecución.

En la formulación del Programa, el Departamento y la Procuraduría llevarán a cabo conjuntamente los foros de consulta previstos en la Ley de Planeación y atenderán los lineamientos generales que establezca la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se considerarán también las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y organizaciones vecinales o sociales en general.”

Como se puede observar, sólo se hace referencia a un sólo programa sectorial, y define los criterios mínimos para su integración conjunta entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría Capitalina, de cuya revisión se infiere que el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia no se apega. Tal vez porque el gobierno local

¹³⁸ Presidencia de la República. “Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal”, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1993.

pretendía elaborar el programa sectorial con posterioridad y requería un instrumento temporal para organizar las acciones sobre éste tema de vital importancia para la ciudad.

En cuanto a su contenido.- Aunque se hizo una breve relatoría del contenido de dicho programa en líneas anteriores, el documento padece de ciertas deficiencias, no sólo en su estructura, sino también en su contenido, que en varios aspectos pareciera un ejercicio discursivo y no un programa de gobierno. Algunos ejemplos de ello son:

- Se establecen relaciones de causalidad del fenómeno delictivo cuya atención no se considera en el programa, lo que genera la impresión de que sus alcances se limitan a actuar sobre los efectos. Además las explicaciones de causa-efecto, no son del todo útiles para entender y atender problemas complejos como es la inseguridad pública. Asimismo, si pretende ser un programa integral, cuya “causalidad” principal radica en aspectos sociales, económicos y culturales, es de resaltar que sólo refiere responsabilidades a la Secretaría de Seguridad Pública y la procuraduría capitalina, pero deja de lado precisamente a instancias tales como la áreas de desarrollo social y económico.
- En cuanto a la redacción y estilo del documento pareciera ser que es un collage de propósitos, ideas y datos de la procuraduría y policía local, ya que en ocasiones se habla de una u otra dependencia. Asimismo, se mezcla información de acciones vigentes con acciones por realizar, por lo que dificulta entender el alcance de las propuestas, ya que no son presentadas como objetivos, metas y estrategias; sino como simples enunciados o intenciones.
- El propio objetivo general del programa se restringe a la coordinación entre la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, “sustentada en una política

general e integral de prevención del delito y la participación ciudadana”¹³⁹(sic) Cabe la pregunta si no mas bien la coordinación constituye una estrategia de combate a la inseguridad y optimizar la lucha contra la delincuencia, más que un objetivo en sí mismo.

Existen diversos análisis de este programa desde diferentes aristas que pueden servir como cristal para identificar los vacíos del documento de referencia, que coinciden y amplían los argumentos aquí expuestos.¹⁴⁰

Aunque el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia engloba ciertos criterios de actuación del gobierno capitalino en la materia, es de señalar que ni el Programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, ni tampoco el Programa de Seguridad Pública 2001-2006, fueron elaborados por el gobierno capitalino, como instrumentos de política pública. Por otra parte, tanto la Secretaría de Seguridad Pública como la Procuraduría de Justicia, además de otras dependencias del gobierno local, han generado programas particulares que no necesariamente están articulados al Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. La propuesta programática más cercana es el Plan de acciones de Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno, 2004-2006.

¹³⁹ Jefatura del Gobierno. “Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal”, México, D.F. p.15

¹⁴⁰ Véase Tello, Nelía y Carlos Garza. “Ante la ausencia de un Programa Integral de Seguridad Pública en el D.F.: Fuegos de artificio”, Documento; y carta dirigida al Lic. Andrés Manuel López Obrador por Lic. Carlos Garza Falla, 30 de mayo de 2001.

3.2.2 El Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006.

Para sustituir la carencia del programa sectorial en cuestión, se dio a conocer con posterioridad el Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno, 2004-2006. Llama la atención que no se presentó un programa, sino un “plan” categoría reservada según la Ley General de Planeación exclusivamente al Plan Nacional de Desarrollo del que devienen los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales.¹⁴¹

El propósito de éste plan de acciones es “fortalecer las bases de coordinación entre las dependencias integrantes del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública¹⁴² en base a las líneas generales de acción emitidas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 27 de enero de 2004”¹⁴³ Lo anterior da cuenta que entonces el Programa Integral de seguridad Pública y Procuración de Justicia no cumplió su cometido, que era también el establecer dichas bases de coordinación. A diferencia que su antecesor, el plan de acciones en cuestión no definió como su objetivo principal la coordinación, aunque sí como su naturaleza.

El objetivo general en este caso es “reforzar las políticas que permitan la reducción del índice delictivo de impacto social y permita afirmar la percepción ciudadana de que se esta actuando contra el crimen”¹⁴⁴ Cualitativamente existe una enorme diferencia, toda vez que se centra en dos aspectos fundamentales en la acción de gobierno para la atención del problema.

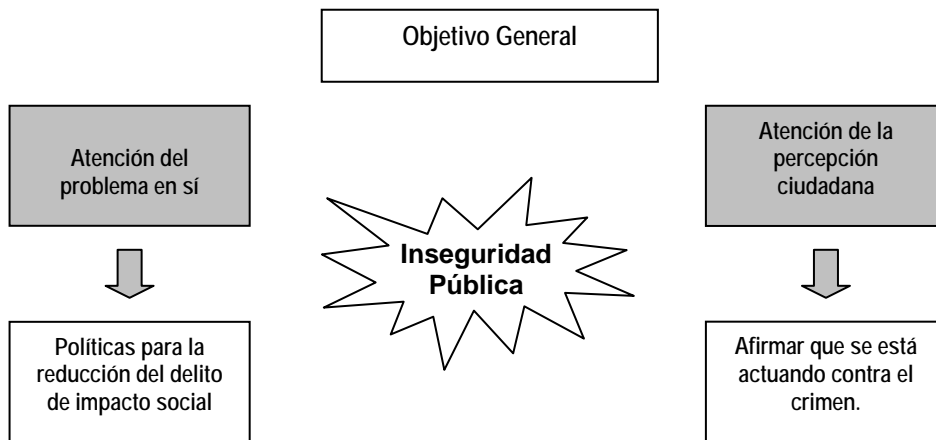
¹⁴¹ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “Ley de Planeación”, Artículo 21, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

¹⁴² El Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública está conformado por la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Consejería Jurídica, y la Secretaría de Gobierno en primera instancia, y puede ampliarse a otras dependencias, según la naturaleza de los asuntos que trate.

¹⁴³ Gobierno del Distrito Federal. “Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006”, México, D. F., 23 de Febrero de 2004, p.2.

¹⁴⁴ Op cit. p.3

Esquema 8

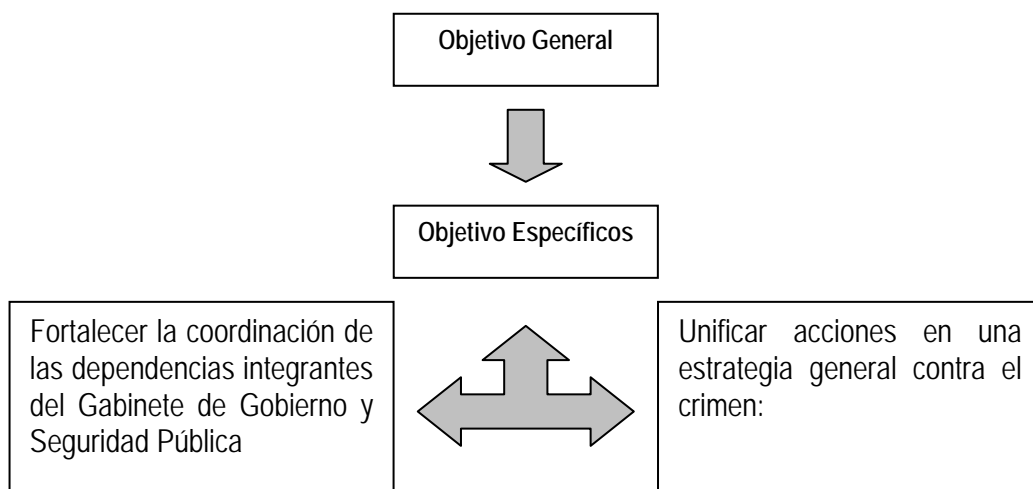


Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno, 2004-2006

Como se explicó en los primeros capítulos de ésta tesis, la atención de la inseguridad pasa necesariamente por entender y enfrentar tanto su dimensión objetiva (incidencia delictiva) y subjetiva (percepción social), ya que de lo contrario, se obtendrían magros resultados. Además el documento refiere la reducción del delito, lo cuál, lo posiciona en una esfera de objetividad, ya que no plantea acabar, erradicar o vencer a la delincuencia, sino que su aspiración es más modesta.

A continuación se analizará si las acciones del plan, llevan desde su estructura y contenido al logro del objetivo definido.

Esquema 9



Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno, 2004-2006

En primera instancia, el programa tiene dos grandes objetivos específicos; coordinación y unificación de la lucha en una misma estrategia general contra el crimen.¹⁴⁵

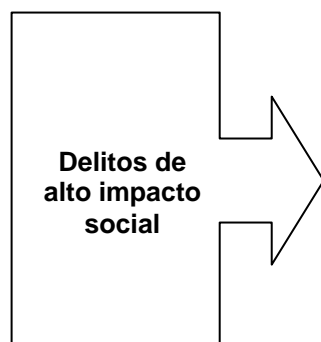
A su vez la estrategia general que se pretende lograr está compuesta de una serie de objetivos particulares:

- Fortalecer las bases de coordinación entre la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, las Delegaciones Políticas y las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
- Promover bases de coordinación con los Gobiernos Delegacionales y las Coordinaciones Territoriales en las labores de prevención del delito y procuración de justicia.
- Definir la medición del índice delictivo con un sólo criterio entre procuración de justicia, seguridad pública y gobierno
- Establecer un sistema de enlaces informáticos entre las áreas responsables: juzgados cívicos, ministerios públicos, policía preventiva, judicial y reclusorios, que articule las redes disponibles y construya una bodega digital de datos.
- Definir criterios conceptuales y comunicación informática entre las dependencias.
- Establecer la estructura del programa, el nivel de participación y desagregación.
- Emitir los lineamientos de evaluación, seguimiento e indicadores de desempeño para ministerios públicos, comandantes de la policía judicial, agentes de sector y juzgados cívicos.
- Para el buen resultado del programa será necesaria una evaluación semanal de los resultados de todas las áreas participantes.
- Las Coordinaciones Territoriales deberán seguir siendo eje de las acciones de seguridad pública y procuración de justicia y participar en la evaluación del programa.
- Fortalecer las acciones de coordinación institucional con el Gobierno Federal, el del Estado de México y los organismos internacionales de prevención y combate a la delincuencia

¹⁴⁵ Ibidem, p.4-6

De la revisión del plan que se analiza, se desprende que aunque no constituye un documento programático sectorial, si cumple con algunos de los requerimientos definidos en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Elementos rescatables del documento son entre otros los siguientes:

- Le da forma a las acciones emprendidas por el Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública. Es importante que en este caso se da cabida a dependencias tales como la Secretaría de Gobierno y la Consejería Jurídica del D.F., por que de ellas dependen las áreas de gobernabilidad y reclusión social, así como de justicia cívica respectivamente. (Se ampliará la información en apartados más adelante de la presente tesis).
- Define lineamientos operativos y de coordinación entre los integrantes de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, que hacen las veces de la reproducción del gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, pero en cada una de las 70 circunscripciones en que se divide la ciudad.
- Estandariza criterios de concepción entre dependencias. Ejemplo de ello, es la de unificar la tipología delictiva de alto impacto, para que en función de ella se concentrarán estratégicamente acciones articuladas.



Esquema 9

- Homicidio doloso
- Privación de la libertad
- Violación
- Robo a casa habitación*
- Robo de vehículos*
- Robo de autopartes
- Robo a transeúnte**

* Con y sin violencia

** Incluye las modalidades en taxi, transporte público y metro, cuenta habiente, así como en la vía pública

Paradójicamente, los criterios de manejo de información y clasificación de los hechos delictivos, según los *modus operandi*, expresión territorial, formas de enfrentarlos, etc., eran divergentes entre las distintas dependencias, por lo que se entiende que la propuesta de unificación de criterios era oportuna y necesaria. No obstante, es positivo que el documento explicita algunas estrategias operativas de combate a los principales delitos de impacto social.

- Generar puntos de confluencia e intercambio de información para el combate al delito -aunque todavía no se logra en su totalidad-, auxiliándose de tecnología informática y de comunicación. Un acierto, sin duda es el proyecto de creación de la Bodega de Datos del Gobierno del Distrito Federal, a partir de diversas bases de datos y fuentes de las dependencias integradas en el Gabinete de Gobierno y seguridad Pública.

Derivado de que las dependencias trabajaban en forma paralela, era mínimo el intercambio y construcción conjunta de fuentes de información para que sirviera al quehacer de cada una de las dependencias. Dato relevante es el caso de las infracciones cívicas que son de carácter administrativo, cuyos autores recurrentemente son también presuntos delincuentes, incluso con órdenes de aprehensión que pasan desapercibidos al ser remitidos a los juzgados cívicos por presuntas comisiones de infracciones administrativas. Asimismo, el divorcio informativo entre las dependencias preventivas y aquellas encargadas de la rehabilitación social del delincuente, particularmente en el seguimiento de liberados. Hay un patrón que refiere que a mayor población reclusa, disminuye la incidencia delictiva en espacios específicos y viceversa, por lo que es necesario poner énfasis en este comportamiento para detonar acciones disuasivas, preventivas y de investigación de delitos.

- Se incorpora a los gobiernos delegacionales en las estrategias de prevención del delito, aunque ésta hasta el momento se ha mantenido en una actividad complementaria e incluso marginal. (verificación y clausura de giros de impacto social, poda de árboles, alumbrado público, recuperación de espacios y mejoramiento de la imagen urbana, etc.). Los mecanismos de evaluación y medición de las acciones delegacionales que realmente contribuyan a la estrategia de combate al delito aún son limitados e incluso su vinculación es más discursiva que real. Parte del problema es que se toma a las delegaciones como la fuente complementaria de recursos presupuestales que carecen el resto de las dependencias.
- Define metas cuantitativas específicas para las diferentes dependencias del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, lo cuál es un elemento pertinente, por que facilita la evaluación de resultados. Algunos ejemplos son los siguientes:

Cuadro 13

Dependencia	Meta
Secretaría de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de 20% en detenciones referentes a los principales delitos. • Remitir al Ministerio Público un mínimo de 22,000 personas relacionadas a la comisión de los principales delitos. • Crear una fuerza de reacción de 1500 elementos dedicados al combate de los principales delitos en las zonas más peligrosas de la ciudad.
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el 20% las consignaciones de averiguaciones previas sin detenido (por investigación) • Aumentar al 70% de consignaciones por robos. • Eficientar la investigación en 30% de la policía judicial en los principales delitos.
Secretaría de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar los mecanismos de control y vigilancia sobre los 29,751 preliberados, mediante visitas a domicilio y verificando datos personales, actividad laboral y comportamiento social. • Se instalarán 15 módulos de control y seguimiento de preliberados en las coordinaciones territoriales del corredor delictivo.

Dependencia	Meta
<p style="text-align: center;">Consejería Jurídica (Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del 75% en las sanciones en los juzgado cívicos. • Aumento en un 10% las conciliaciones.

La meta más representativa de este plan de acciones, sin duda es la de reducir un 15% anual la incidencia delictiva de los principales delitos o de impacto social. Misma que es la que el gobierno capitalino ha estado procurando en los últimos años.

Sobre el particular, es menester resaltar que aunque es loable el propósito gubernamental de reducir el índice delictivo, esto no implica necesariamente la deducción de la delincuencia; es decir, la disminución de la cifra oficial de delitos no necesariamente es reflejo de la reducción de los hechos delictivos, sino una muestra de que las víctimas no denuncian, -entre otros motivos- por la desconfianza en las autoridades.¹⁴⁶ Existen delitos en los que la cifra negra es mínima, por lo que la reducción en el índice da cuenta de una reducción real en un espacio determinado, ya sea por desplazamiento¹⁴⁷ o por una efectiva acción preventiva, disuasiva o de investigación e intervención policial. Ejemplo de ello es el homicidio doloso o el robo de vehículo; el primero por que es difícil ocultar el primero, y en el segundo, por que existe una motivación para la denuncia del ilícito por parte de la víctima, ya sea por temor de que el vehículo sea utilizado para fines ilícitos, o

¹⁴⁶ Este tema ya fue tratado en el segundo capítulo de la presente tesis.

¹⁴⁷ La teoría del desplazamiento conocida en la jerga policial como "efecto cucaracha" define 5 tipos de desplazamiento: a) El delito puede moverse de una localidad a otra (desplazamiento geográfico); El delito puede moverse de un tiempo a otro (desplazamiento temporal); El delito puede moverse de un objetivo a otro (desplazamiento de objetivo); El método para cometer el delito puede ser cambiado por otro (desplazamiento táctico); El delito puede ser sustituido por otro (desplazamiento de tipo de delito). Véase Felson, M and Clarke RV (1998). *Opportunity Makes the Thief: practical theory for crime prevention* Police Research Series Paper 98. London: Home Office en www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs98.pdf ó Teoría del desplazamiento en http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/reduccion/displacement_theory.htm

bien, para recuperar el monto del seguro que por lo regular contratan los propietarios de éstos bienes.

Sin embargo, una política real de combate al delito aspiraría a reducir la cifra negra, lo que naturalmente se reflejaría en el incremento de los índices de denuncia como signo de confianza en las autoridades; es decir, la reducción tajante de las cifras delictivas, sin considerar estas diferencias, no equivale a una reducción objetiva de la delincuencia.

- Se definen criterios e indicadores de desempeño del personal e institucional, lo cuál es de suma importancia, aunque en el esfuerzo de estandarizar los mecanismos de evaluación, se da mayor peso a elementos de carácter cuantitativo que cualitativo.

De la revisión anterior, se desprende que los planteamientos del plan de acciones en comento, son prioritariamente de coordinación y de carácter operativo y en buena medida reactivos frente a la delincuencia. Nuevamente hay que recalcar, que si de origen la percepción del gobierno identifica que las “causas” de la delincuencia se asentaban en aspectos sociales, económicos y culturales, la propuesta está más orientada a enfrentar el delito y enfocar esfuerzos en acciones de prevención situacional y policial sobre la prevención social y ambiental de este problema.

No se descarta que las acciones descritas sean necesarias, pero es notoria la ausencia de las acciones desde lo social que puedan contribuir a la prevención del delito en la capital. Lo anterior es muestra de que nuevamente las acciones gubernamentales son parcializadas, aunque se intente mejorar los mecanismos de coordinación y eficientar las acciones en la materia. Pareciera que los aspectos sociales, tienen un papel secundario, o bien, que al interior del propio gobierno se han ido diferenciando del discurso inicial que explica la naturaleza del fenómeno delictivo. Incluso, los programas sociales orientados a la prevención del

delito, la violencia, las adicciones o a la promoción de la cultura de la legalidad, hayan surgido de otras áreas del gobierno local, o sea ejecutados de forma periférica o secundaria por la propia Secretaría de Seguridad Pública o la Procuraduría capitalina. Ejemplo de ello son los siguientes:¹⁴⁸

- Programas específicos de participación ciudadana y prevención del delito de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Programas de prevención del delito y problemáticas asociadas, impulsados por la Secretaría de Desarrollo Social.

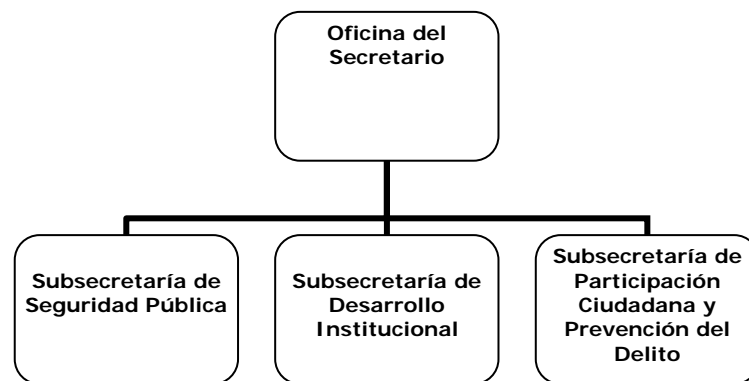
¹⁴⁸ Para efectos de alcance de la presente tesis, se han excluido los programas específicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Secretaría de Gobierno, la Consejería Jurídica, las Delegaciones Políticas (Órganos Político Administrativos por demarcación territorial, entre otras dependencias.)

3.2.3 Programas específicos de participación ciudadana y prevención del delito de la Secretaría de Seguridad Pública .

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal cuenta con una estructura orgánica que divide su quehacer en tres grandes ejes:

- a) Las acciones eminentemente operativas de la policía preventiva sectorial y de protección ciudadana;
- b) El manejo de las policías complementarias (Auxiliar y Bancaria e Industrial) así como la regulación y supervisión de las empresas de seguridad privada, entre otras acciones de apoyo institucional; y
- c) La promoción de la participación ciudadana y la prevención del delito, así como la coordinación de las acciones de los distintos agrupamientos policiales.

Esquema 10

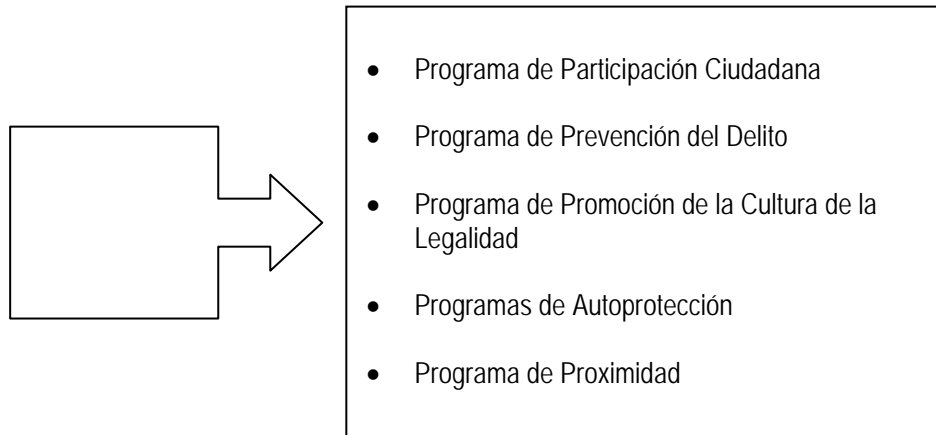


En el último caso, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, es el área encargada del diseño y operación de la mayor parte de los programas y proyectos en la materia, vinculados no sólo a la acción policial, sino a los propios ciudadanos o grupos sociales específicos.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Véase Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito. "Programas y Acciones", GDF-SSP, Documento o en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/ProgramasyCampanas.htm>

Aunque estos programas particulares no emanan directamente del Programa Integral o del Plan de Acciones que fueron analizados con anterioridad, a continuación se hará una revisión a vuelo de pájaro de los mismos.

Esquema 11



Programas de Participación Ciudadana

Centro de Atención Ciudadana (CEAC).- Es un centro de orientación, atención y captación de quejas ciudadanas que funge como vínculo de comunicación con la ciudadanía en general, toda vez que funciona las 24 horas, los 365 días del año, ya sea para atención directa en sus instalaciones o vía telefónica. La ventaja de ésta iniciativa es que permite reducir el número de ventanillas dispersas entre las distintas áreas que conforman la dependencia gubernamental; dicho en otras palabras es una especie de centro de atención a clientes y call center al mismo tiempo.



Programa de Cortesía Urbana para Personas con Discapacidad.- Pretende “propiciar una cultura de respeto y consideración hacia las personas con discapacidad.” ¹⁵⁰

Las líneas de acción son por una parte el sensibilizar al personal policial en la atención de personas con discapacidad; y por la otra, facilitar el acceso a servicios a éste grupo con capacidades

¹⁵⁰ Op cit.

diferentes. Por ello, una de las iniciativas de este programa ha sido la entrega de tarjetones vehiculares para hacer uso de la preferencia de uso de los cajones de estacionamiento reservados para discapacitados. Para tal efecto, ha sumado a esta iniciativa a empresarios y prestadores de servicios con el objeto de garantizar que los espacios reservados sean utilizados única y exclusivamente por la población a la que están destinados. Como se puede apreciar, ésta iniciativa es loable, sin embargo, su antecedente está vinculado a lo establecido el Reglamento de Tránsito y en la propia Ley General de las Personas con Discapacidad.

Programas de Prevención del Delito

Programa Conduce Sin Alcohol.- Este programa en realidad se denomina *“Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal”* y data del año 2003, toda vez que “de acuerdo con las estadísticas de mortalidad en el Distrito Federal, el 47% por ciento (sic) de los fallecimientos que se registraron en el 2002 con motivo de accidentes de tránsito, estuvieron relacionados con conductores de vehículos en estado de ebriedad, cuyo proceder irresponsable en la generalidad de los casos ha tenido consecuencias desfavorables para terceros”¹⁵¹ Al igual que en otras ciudades del mundo, este programa no es otra cosa, más que un operativo de identificación aleatoria de conductores de vehículos a los que se les hace una prueba de alcoholemia (alcohol expirado), a efecto de valorar si se ha transgredido el Reglamento de Tránsito al conducir bajo el influjo del alcohol. Lo cierto es que en la Ciudad de México entre 2003 y 2004, existió una reducción del “60% en las Muertes en Hechos de Tránsito relacionados al consumo de alcohol”¹⁵² según datos del Servicio Médico Forense citados por la Secretaría de Seguridad Pública. Este programa

¹⁵¹ Secretaría de Seguridad Pública. “Aviso del Establecimiento del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal” en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13ª. Época, Número 74 Bis, 18 de Septiembre de 2003, pp. 23-25.

¹⁵² Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito. “Programas y Acciones”, GDF-SSP, Documento o en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/ProgramasyCampanas.htm>

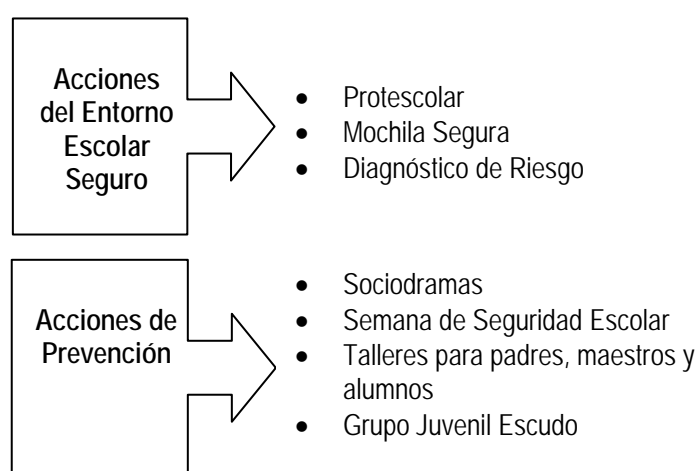
en su momento generó polémica y dudas sobre sus sustentabilidad, aunque al paso del tiempo es de reconocer que ha permanecido y ha tenido un impacto favorable en la percepción ciudadana, ya que su operación se ha realizado bajo ciertos criterios como lo son: instalación en puntos estratégicos, personal capacitado ex profeso; y un dato relevante es que no es operado exclusivamente por policías, sino también en coordinación con otros servidores públicos de distintas disciplinas.¹⁵³ Resalta que de forma colateral, se endurecieron las sanciones administrativas para conductores alcoholizados, al grado de no poderse el arresto por multas económicas. En consecuencia, es un buen ejemplo de que al no respetar las reglas, se obtendrá una sanción en consecuencia. Aunque su propósito original es la prevención de delitos relacionados al tránsito de vehículos, tal vez su naturaleza este asociada más a la promoción de la cultura de la legalidad.

Unidad de Seguridad Escolar.- Después de algunos incidentes de violencia en secundaria, particularmente en delegaciones como Iztapalapa y frente a una creciente percepción de que empezaba a desbordarse la problemática en entornos escolares, en algunos planteles se implementó el “Operativo mochila segura”, consistente en que la policía con el apoyo de padres de familia y profesores hacían revisiones a las mochilas de los alumnos a efecto de detectar y desalentar la introducción de armas de fuego y punzo cortantes, drogas, objetos de valor, etc. Al paso de los días, era obvio que la forma de implementar dicho operativo colocaba en una situación de vulnerabilidad a los derechos de los menores, toda vez que se afectaba su derecho a la privacidad y a ser molestados en sus personas y sus bienes; por lo tanto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió una opinión pública al respecto, la cuál se resume con la frase “no se puede curar el cáncer con aspirinas” emitida por el titular de dicho organismo. En consecuencia, “El primero de Septiembre de 2004, la Secretaría de

¹⁵³ Un punto de revisión y aplicación del operativo consta de aproximadamente 13 personas, incluyendo policías, abogados, médicos, supervisores, etc.

Seguridad Pública, puso en marcha el “Programa Escuela Segura y Libre de Drogas”, el cual tiene como objetivo fomentar en la comunidad escolar una cultura de prevención y autoprotección al delito y las adicciones , para tales efectos el Programa Escolar requiere de coordinación de acciones, entre la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Educación Pública, Delegaciones Políticas de la Ciudad de México, la Asociación de Padres de Familia y la Comisión de Derechos Humanos del D.F (CNDHDF).”¹⁵⁴

Esquema 12



Esta iniciativa que contó en su origen con la opinión de la propia CDHDF, motivo la creación de un grupo policial ex profeso para su aplicación, dependiente del agrupamiento “Fuerza de Tarea”, básicamente compuesto por policías jóvenes.

La seguridad escolar es un tema sensible en las comunidades, particularmente por los casos de violencia, así como de venta y consumo de drogas al interior y alrededor de los planteles educativos; sin embargo, éste programa ha tenido un alcance limitado, toda vez que la Unidad de Seguridad Escolar (USE) es una y se encuentra centralizada. Su radio de acción se ha focalizado sólo en algunos planteles de la ciudad y sólo se realizan acciones parciales en el resto de las escuelas, como es el operativo Protescolar, consistente en realizar vigilancia perimetral para

¹⁵⁴ Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito. “Programas y Acciones”, GDF-SSP, Documento o en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/ProgramasyCampanas.htm>

disuadir y prevenir el delito, por parte de la policía sectorial. La desventaja es que los policías sectoriales no cuentan con la misma capacitación que los policías de la USE, por lo que recurrentemente se limitan a realizar presencia en horarios de entrada y salida de alumnos, u obtener la firma de los directivos de escuelas para comprobar su asistencia a los planteles. Aunque el programa implica la participación de las delegaciones políticas (Órganos Político Administrativos), que por su naturaleza, funciones y recursos pudiera contribuir en el mejoramiento de las condiciones del entorno escolar y de los caminos que llevan a las escuelas, por lo regular, esta participación es circunstancial y no considerada como prioritaria por los gobiernos delegacionales.

Un elemento a resaltar de este programa, es la conformación del Grupo Juvenil Escudo cuyo perfil es similar a los grupos de scout o del Pentatlón Universitario, en cuál, los niños y jóvenes no sólo practican actividades deportivas, sino también aprenden disciplina, trabajo en equipo y valores. En su origen, eran los propios policías los que conducían esta iniciativa, lo que también contribuye al mejoramiento de la relación de la policía con los niños y adolescentes participantes.

Unidad Antigraffiti.- Un problema emergente asociado a la percepción de desorden urbano e inseguridad pública es el graffiti, cuya aparición fue como fenómeno social fue en los años 90's por influencia de culturas fronterizas, migrantes e incluso en resistencia; aunque su masificación se debió más a factores de imitación. Al paso del tiempo, espacios públicos y privados han sido objeto del graffiti, por lo que la molestia social ha ido creciendo. En respuesta la Secretaría de Seguridad Pública conformó la Unidad Antigraffiti con la finalidad de "realizar trabajos de investigación tendientes a ubicar, analizar, clasificar y describir las distintas manifestaciones en torno al fenómeno del graffiti; sean estas culturales, vandálicas o delictivas."¹⁵⁵ Dentro de las acciones relevantes del programa destaca la iniciativa "Comunidades Sin Graffiti" consistente en la recuperación de espacios públicos. En este marco se ha rescatado la

¹⁵⁵ Op. Cit.

imagen de escuelas, monumentos y sitios públicos con el apoyo de alumnos, padres de familia, autoridades, empresarios, dueños de bardas afectadas y por los propios graffiteros.

Por otra parte, como existe una percepción de un vínculo entre graffiti y delito, se ha creado el Sistema Digital de Información, Seguimiento y Sistematización sobre el tema. Asimismo, se focaliza la vigilancia en los corredores e instalaciones preferidas para el graffiti vandálico, como es el caso del Sistema de Transporte Colectivo – Metro.

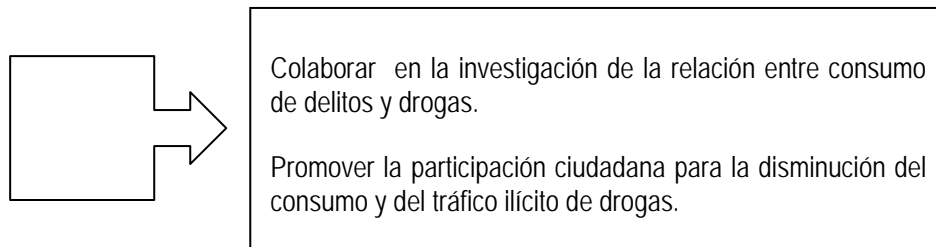
Programa de Análisis y Planeación en Prevención del Delito.- Su objetivo es “concentrar y analizar información de estudios y programas en prevención del delito y las conductas antisociales, para facilitar la toma de decisiones, la operación y el diseño de acciones en estas materias, por parte de las demás áreas de la Dirección General de Prevención del Delito”¹⁵⁶ En realidad lo que hace es la compilación de experiencias y programas exitosos a efecto de ser analizados y en su caso adaptados a las funciones de la policía capitalina. Ejemplo de ello, son las experiencias de Rudolph Giulliani o Leocuca Orlando u otras de carácter nacional e internacional. Las Unidades de Protección Ciudadana bajo la lógica de policía de proximidad es un modelo inspirado en los Carabineros de Chile, por mencionar un caso particular.

Programa de Prevención de la fármaco dependencia y de las adicciones.- Sus objetivos son “Coadyuvar a actuar sobre los factores de riesgo que favorecen la aparición y desarrollo de la fármaco dependencia, para su prevención”...”Promover la participación de padres de familia, vecinos y ciudadanos, en la identificación y denuncia de traficantes de drogas ilícitas en el Distrito Federal, para su detención y presentación ante las autoridades penales competentes.”¹⁵⁷

¹⁵⁶ Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito. “Programas y Acciones”, GDF-SSP, Documento o en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/ProgramasyCampanas.htm>

¹⁵⁷ Op cit.

Esquema 13



La primera línea de acción además de compilar y reproducir información de investigaciones en el tema, promueve la articulación de acciones conjuntas con instituciones para examinar la relación entre delito y drogas. En el segundo caso, se entiende a la participación ciudadana, más en términos de colaboración para la detección de consumidores y traficantes de drogas; Asimismo, se realizan acciones de información y capacitación de prevención de adicciones, principalmente articulándose para ello con centros escolares y representantes vecinales.

Programas de Promoción de la Cultura de la Legalidad

Programa “Día del Peatón”.- En coordinación con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública impulsó una iniciativa de cultura vial, pero al mismo tiempo de cultura de la legalidad. Su objetivo es “crear conciencia sobre la importancia del respeto al reglamento de tránsito y entre peatones y conductores, favoreciendo la educación vial y la disminución de accidentes en contra de los peatones”¹⁵⁸

El programa consiste en montar trimestralmente en 80 cruces conflictivos de la ciudad, un operativo de educación vial tanto para peatones como para conductores, en el que se evalúa su comportamiento y respeto a las reglas de tránsito en la vía pública.

¹⁵⁸ Ibidem

Lo novedoso radica en que con el apoyo de alumnos de secundarias técnicas, se distribuye información impresa y se califica la actuación de los conductores de vehículos a través de cartulinas o pancartas, lo cual, en lugar de generar molestia en los conductores, les provoca sorpresa porque se evidencia públicamente su “mal” comportamiento.

Orientación y Capacitación Preventiva.- Consiste en brindar información a la población sobre diversas temáticas, tales como: prevención de la violencia familiar, las adicciones o el delito, seguridad infantil, organización comunitaria para la prevención del delito, etc. Para tal efecto, se cuenta con un equipo de talleristas o replicadores que atienden la demanda ciudadana en materia preventiva.

Programas de Autoprotección

Programa de Colaboradores Ciudadanos.- Este programa entiende la participación de los ciudadanos, exclusivamente en términos de colaboración “en el combate a la inseguridad, la impunidad y la corrupción.”¹⁵⁹ A los ciudadanos participantes se les acredita como “Colaboradores Ciudadanos”, cuyas funciones son: manifestar “al Centro de Atención Ciudadana de manera oportuna, veraz y concreta todo lo que se observe y considere como una posible conducta anti social de civiles y autoridades”...”Reportan o denuncian cualquier incidente que altere la paz, la seguridad, el orden y la convivencia social”...”Asisten a los eventos informativos y de capacitación a los que sean convocados por la SSP.”¹⁶⁰ En síntesis, los ciudadanos se vuelven los ojos y oídos de la policía en las comunidades, lo cuál, puede ser de utilidad para la actuación policial; sin embargo se corre el riesgo de exponer innecesariamente a los vecinos e incluso generar colateralmente comportamientos no deseados en la participación de los ciudadanos. Ejemplo de ello es el querer tener influencia –por su encargo o comisión honorífica- sobre otros vecinos e incluso sobre autoridades, lo que

¹⁵⁹ Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito. “Programas y Acciones”, GDF-SSP, Documento o en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/ProgramasyCampanas.htm>

¹⁶⁰ Op. Cit.

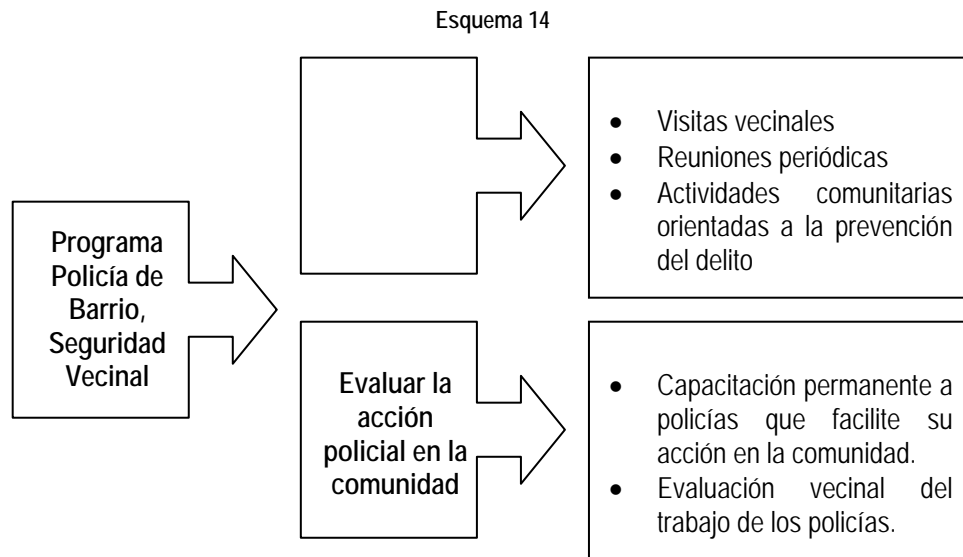
vulgarmente se le conoce como “charolear”. Algo similar ha ocurrido con otras iniciativas como las de “Vecino Vigilante” impulsadas otrora por la procuraduría capitalina; por los colaboradores ciudadanos acreditados por la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, e incluso, por los comités vecinales o por algunos integrantes de las comisiones de prevención del delito emanadas de las asambleas vecinales de las distintas unidades territoriales de la capital. Aunque se reconoce la necesidad de la participación ciudadana, esta no debe circunscribirse a la mera esfera de la información y colaboración con las autoridades sólo denunciando – léase delatando-, sino que debe llevar al ciudadano a repensar su concepción del problema y su posible participación en la atención del mismo. Se profundizará al respecto más adelante.

Programa de Proximidad

Programa Policía de Barrio (Seguridad Vecinal).- Cuando se cuestiona a los ciudadanos sobre el tema de la seguridad pública, recurrentemente es calificada en términos negativos, situación que repercute en la percepción de la actuación policial, toda vez que es una de las instituciones peor calificadas. Paradójicamente, el incrementar la vigilancia policial, es una de las propuestas ciudadanas más socorridas cuando se les inquiera como atender el problema. Ante una relación rota entre la policía y la comunidad, es necesario reconstruir esta alianza como factor estratégico en la atención del problema, tanto en términos objetivos, como subjetivos. Se ha procurado desde el gobierno local establecer vínculos entre la población y la policía desde diferentes concepciones; una de ellas ha sido el intentar poner en marcha modelos de policía de proximidad. Ejemplo de ello es el programa “*Policía de Barrio, Seguridad Vecinal*”, cuyo modelo “se basa en el acercamiento, comunicación y confianza entre policía y la ciudadanía para atender sus demandas, y aportar soluciones.”¹⁶¹ Dicho programa fue impulsado conjuntamente por la Secretaría de Seguridad Pública y la Dirección General de Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social.

¹⁶¹ Ibidem.

El objetivo establecido inicialmente fue “propiciar la integración de los elementos policiales con la comunidad, como un medio idóneo para elevar la calidad y eficacia de las tareas de seguridad y, en consecuencia, reducir los índices delictivos.”¹⁶² El programa consiste en resumidas cuentas en:



Para este programa, se determinaron originalmente 76 unidades territoriales de prioritarias que “representan el 35% del total de las zonas donde se concentra el mayor índice delictivo de la capital del país”¹⁶³

A diferencia de las Unidades de Protección Ciudadana -que funcionan como programa paralelo- en las que cada unidad sustituye totalmente a un sector de policía preventiva, la Policía de Barrio está conformada por pequeños grupos de 6 elementos por unidad territorial¹⁶⁴ que son adscritos a los sectores policiales preexistentes, aunque funcionan con criterios distintos de operación y evaluación. Ejemplo de ello es, que no deben salir injustificadamente de las unidades territoriales a las que están asignados, tienen que realizar un determinado número de visitas a ciudadanos que colaboran en el programa, deben asistir a reuniones y

¹⁶² Dirección General de Prevención del Delito. “¿Sabes en qué consiste el Programa Policía de Barrio?” en Revista Perfiles, Órgano de información interna de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, Volumen I, Número 2, 2003, p.2

¹⁶³ Op. cit. p.5

¹⁶⁴ Para cubrir 3 turnos de 12 horas. Cada turno está compuesto por dos elementos.

eventos comunitarios, etc. Aunque la iniciativa es positiva, existen algunos inconvenientes que deben tomarse en cuenta para fortalecer y reorientar el programa:

- Su mando jerárquico es el del sector policial al que están adscritos, en consecuencia, éstos no siempre destinan a los elementos policiales a labores de vinculación y seguridad comunitaria. En muchos casos se les utiliza para complementar operativos, cuidar bancos, ampliar sus zonas de patrullaje a lugares distintos a sus unidades territoriales, etc.
- Al convivir con mandos y compañeros de trabajo que laboran bajo esquemas tradicionales e incluso viciados y corruptos, se corre el riesgo de que se contaminen y se vinculen más fácilmente a la delincuencia que a la comunidad a la que son asignados.
- El que a un policía se le asigne a una unidad territorial o comunidad, no implica en automático que la relación con los ciudadanos va a cambiar. Lo anterior, implica un cambio de percepción y actitud que se traduzca en compromisos y acciones a favor de la comunidad y de la comunidad para con el policía.
- El programa le da un peso relevante a la participación de los ciudadanos como observadores de la actuación policial, en consecuencia, se corre el riesgo que el policía condicione su labor a la presión vecinal por temor a ser calificado negativamente.
- La evaluación ciudadana se realiza a través de encuestas implementadas por promotores vecinales de la Dirección General de Participación Ciudadana, muchos de los cuáles, no cuentan con la formación técnica para levantamiento de información en campo, lo que repercute en la calidad y confiabilidad de la información.
- A diferencia de otras experiencias de policía comunitaria, el peso se le dio principalmente a incrementar la presencia policial en las comunidades y en las visitas a los observadores ciudadanos, mas no a

la identificación y resolución de problemas con la comunidad, el restablecimiento del orden, la educación ciudadana para la seguridad y la prevención del delito y la violencia, etc. Incluso, como se señaló con anterioridad, las labores policiales de seguridad escolar, antigraffiti, cultura vial, etc., recaen en grupos de policía distintos a la policía de barrio. Lo anterior da como resultado que cuando a la policía de barrio se le pidan acciones de seguridad escolar, no sea capaz de diagnosticar y hacer un plan con la comunidad y las autoridades, para enfrentar o prevenir hechos delictivos y de violencia, prevención de adicciones, reduciéndose su labor nuevamente a la presencia policial.

No obstante, según datos de la propia Secretaría de Seguridad Pública¹⁶⁵, los resultados han sido favorables:

- Se amplió el programa a 169 unidades territoriales.
- Se incrementó de 738 a 1686 policías con 50 responsables.
- La incidencia delictiva disminuyó 13.6% en promedio en las zonas atendidas
- En las evaluaciones ciudadanas la calificación promedio de la policía fue de 7.6 puntos.

En síntesis, aunque la iniciativa de reestablecer la relación de la policía con la comunidad es loable e importante, el modelo y estrategias empleados no han estado a la altura de las circunstancias, sobre todo por que las comunidades, ya no son comunidades en términos tradicionales, ni los policías forman parte del barrio o comunidad, ya que no viven en ellas, ni comparten su cultura.

3.2.4 Programas de prevención del delito y problemáticas asociadas, impulsados por la Secretaría de Desarrollo Social

Programa Social para la Prevención y Atención del Delito, la Violencia y las Adicciones.- Este programa fue diseñado por la

¹⁶⁵ Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito. "Programas y Acciones", GDF-SSP, Documento o en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/ProgramasyCampanas.htm>

Secretaría de Desarrollo Social, con el propósito de incidir entre problemas que se entrelazan y generan impacto en las comunidades, afectando particularmente a los jóvenes: Delito. Violencia y Adicciones. La concepción del problema bajo la óptica de esta iniciativa, ya fue descrita en apartados anteriores, por lo que en este momento sólo se describirá brevemente su contenido

Su objetivo general fue “contribuir a reducir y prevenir el delito, la violencia y las adicciones mediante intervenciones de carácter social, con la participación de la ciudadanía.”¹⁶⁶ Para tal efecto se definieron objetivos específicos relacionados a:

“Impulsar el acercamiento y articulación entre ciudadanía y gobierno en actividades de prevención, que permitan crear vínculos de confianza y mutuo respeto.”

“Promover la creación de redes de protección, apoyo y participación que propicien la reconstrucción del tejido social y contribuyan a la prevención.”

“Identificar y fortalecer las tradiciones y costumbres comunitarias o vecinales que les dan identidad y fortalecen su unidad, a favor de intervenciones respetuosas y efectivas.”

“Proporcionar a la comunidad elementos de seguridad y confianza que le permitan diferenciarse de los grupos delictivos o violentos.”

En realidad los objetivos están orientados a rehacer o reconstruir a la comunidad y evitar que sea vulnerable frente a los problemas descritos.¹⁶⁷ Efectivamente, no es posible hablar de comunidad sin seguridad, ni seguridad sin comunidad, sin embargo, reconstruir a la comunidad implica algo más que la puesta en marcha de actividades comunitarias, tal como se establece en las líneas de trabajo, mismas que están orientadas a:

- Realizar diagnósticos de la magnitud de la problemática y focalizar acciones sociales en las unidades territoriales beneficiadas.

¹⁶⁶ Secretaría de Desarrollo Social. “Programa para la Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones”, Documento de Trabajo, Noviembre de 2004.

¹⁶⁷ Aunque la versión original del programa disponible en Internet vinculaba sus objetivos más hacia el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones encargadas de la atención del delito, la violencia y las adicciones.

- Promover la participación ciudadana a través de las comisiones vecinales de seguridad pública y los comités de seguridad escolar.
- Impulsar la convivencia y participación comunitaria mediante actividades deportivas, culturales o recreativas.
- Recuperar espacios para favorecer el encuentro y convivencia comunitaria.
- Entre otras.

Originalmente el programa se instaló en 160 unidades territoriales que presentaban problemáticas objeto del programa, tomando en consideración ciertos criterios, tales como:

- Procedencia de jóvenes reclusos.
- Alta concentración de jóvenes en situación de riesgo.
- Alta incidencia delictiva.
- Presencia de bandas delictivas.
- Altos índices de violencia y desintegración social.
- Deterioro y abandono de la infraestructura, el entorno urbano y los espacios públicos.
- Escuelas con problemas de violencia y adicciones.
- Puntos de venta y distribución de drogas.
- Alto consumo de alcohol y drogas.

Como se puede observar, existe lógica y coherencia en los criterios para la selección de las unidades territoriales beneficiarias de las acciones de ésta iniciativa, por lo que uno esperaría que las acciones estuvieran a la altura para la atención de ésta compleja problemática. Para tal efecto, este programa propicio la conformación de equipos interinstitucionales en cada una de las delegaciones beneficiadas con el objeto de “elaborar e instrumentar planes de trabajo que permitan dar seguimiento a las actividades programadas”¹⁶⁸ Las instituciones participantes o que al menos eran consideradas, son: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Consejería Jurídica y de Servicios

¹⁶⁸ Secretaría de Desarrollo Social. “Programa para la Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones”, Documento de Trabajo, Noviembre de 2004.

Legales, Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, conformadas por prácticamente las anteriores dependencias.

Para efectos de operación, se definieron los 3 subprogramas siguientes:

a) **Jóvenes en situación de riesgo.**- Este subprograma surge a partir de una investigación realizada sobre las condiciones de riesgo y problemáticas a las que están expuestos los jóvenes. Por lo anterior, se definió como objetivo: "Promover la integración social de jóvenes en situación de riesgo, para prevenir y protegerlos de la violencia, el delito y las adicciones, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, así como generar una mejor convivencia familiar y comunitaria."¹⁶⁹ La característica principal del subprograma es que se escogieron de las comunidades a ciudadanos que fungieran como tutores de un grupo de los jóvenes. Entre tutores y jóvenes definían actividades a realizar, ya sean productivas, deportivas, culturales, recreativas, etc. Como parte de las acciones del PDVA, una de las líneas de trabajo fue la creación de redes de apoyo a los jóvenes, ya fueran comunitarias o institucionales. Según datos oficiales, en el 2005 se atendieron a 9,590 jóvenes con el apoyo de 307 tutores en 114 unidades territoriales. Asimismo se les brindaron apoyos institucionales como credenciales de transporte gratuito, capacitación para el trabajo, educación, etc.¹⁷⁰

El tejer relaciones es una propuesta metodológica adecuada, sin embargo las relaciones no sólo se deben reconstruir entre los propios jóvenes, sino entre estos y las distintas generaciones de una comunidad, por ejemplo con los ancianos y los niños.

Aunque el programa decayó hacia el final de la administración local, es menester mencionar algunas observaciones que permitirían su

¹⁶⁹ Secretaría de Desarrollo Social. "Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo" Documento de Trabajo, 2002.

¹⁷⁰ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. "Anexo Estadístico 2005" en http://www.sds.df.gob.mx/sector/informes/anexo_2005.pdf

evaluación y redefinición para mejorar sus resultados:

- No siempre los jóvenes eran escogidos por su situación de riesgo, sino por su empatía o relación con los tutores;
- Faltó profundizar en una valoración social y psicológica de los tutores por que no siempre mostraban “autoridad moral” suficiente;
- Recurrentemente se incorporaba a líderes locales como tutores, sin embargo su conducta no era digna de respeto y reconocimiento de la comunidad o utilizaban su participación en el subprograma como plataforma para sus objetivos e intereses particulares;
- Faltó mayor difusión del programa para que fuera reconocido y asumido por las comunidades.
- Se carece de mecanismos profesionales de seguimiento de los cambios vividos por los jóvenes participantes en el subprograma, para identificar si se han logrado realmente los objetivos propuestos.

b) **Organización comunitaria y seguridad escolar.-** Esta línea del PDVA está orientada a la reconstrucción de redes comunitarias orientadas a la prevención del delito. La estrategia de trabajo comunitario se basaba en la acción de los promotores vecinales de la Dirección General de Participación Ciudadana en entornos escolares y espacios comunitarios, con el apoyo de las comisiones vecinales de prevención del delito y los comités de seguridad escolar. Por ejemplo en las escuelas, se pretendía acercar servicios de diversas instituciones relacionados a la prevención del delito, la violencia y las adicciones para alumnos y padres de familia; así como la organización de senderos seguros, similar a los impulsados por la Unidad de Seguridad Escolar de la S.S.P. En el caso de las acciones preventivas en comunidad, los promotores vecinales promovían la realización de actividades culturales, deportivas y lúdicas para

favorecer los vínculos y convivencia comunitaria; así como la recuperación de espacios inseguros. Asimismo, también se promovían charlas y talleres sobre temas preventivos, por parte de instituciones dependientes principalmente de la Secretaría de Desarrollo Social. Como se expuso con anterioridad, el recuperar el sentido de comunidad es condición necesaria para reconstruir la seguridad; sin embargo, aunque es pertinente la propuesta del subprograma, su operación no expresa necesariamente lo planeado. Ejemplo de lo anterior, son las siguientes observaciones:

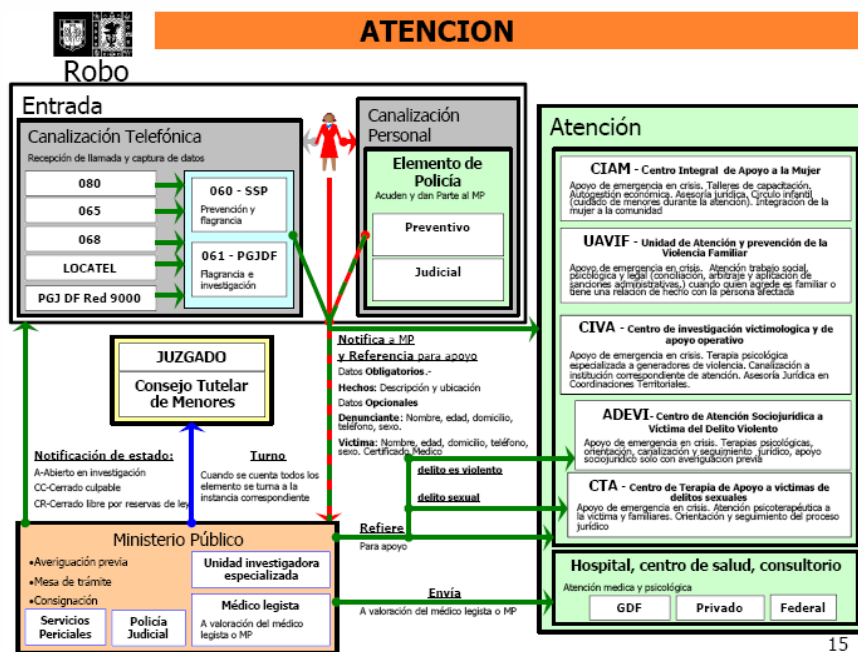
- La reconstrucción de la comunidad es algo más complejo que la simple realización de actividades comunitarias, por lo que realizar actividades lúdicas, recreativas o culturales desde actores gubernamentales, no garantiza la participación ciudadana, ni la apropiación social de ese tipo de iniciativas.
- No siempre las acciones realizadas están vinculadas a la prevención del delito, la violencia y las adicciones.
- Las actividades de seguridad escolar, no siempre se consensuaban con las autoridades educativas y padres de familia; en consecuencia los compromisos desde los diferentes actores de las comunidades escolares eran nulos o mínimos.
- La policía preventiva aunque recurrentemente se les requería estar presentes en las actividades comunitarias, su papel era marginal e intrascendente, lo que propiciaba que los policías no asumieran compromisos serios con las comunidades, más allá del simple patrullaje ordinario.

c) **Red de referencia y contrarreferencia.**- Recuperando la experiencia de programas de salud, el PDVA procura vincular la respuesta de servicios asociados a la atención y prevención del delito, la violencia y las adicciones hacia los ciudadanos en diferentes circunstancias. Según el programa, se entiende por red de referencia y

contrarreferencia al “mecanismo de articulación interinstitucional para dar respuesta pronta y eficaz a las demandas de prevención y atención que presente la ciudadanía. Su función será recibir y canalizar estas demandas a las instancias competentes. La red estará constituida por diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal, entre ellas la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Salud.”¹⁷¹ Para el funcionamiento de la red de referencia y contrarreferencia, se diseñaron modelos de atención y canalización dependiendo de los casos. A continuación algunos ejemplos:

Esquema 15

Red de referencia y contrarreferencia en la atención del delito de Robo



Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. “Programa Social para la Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones”, Documento

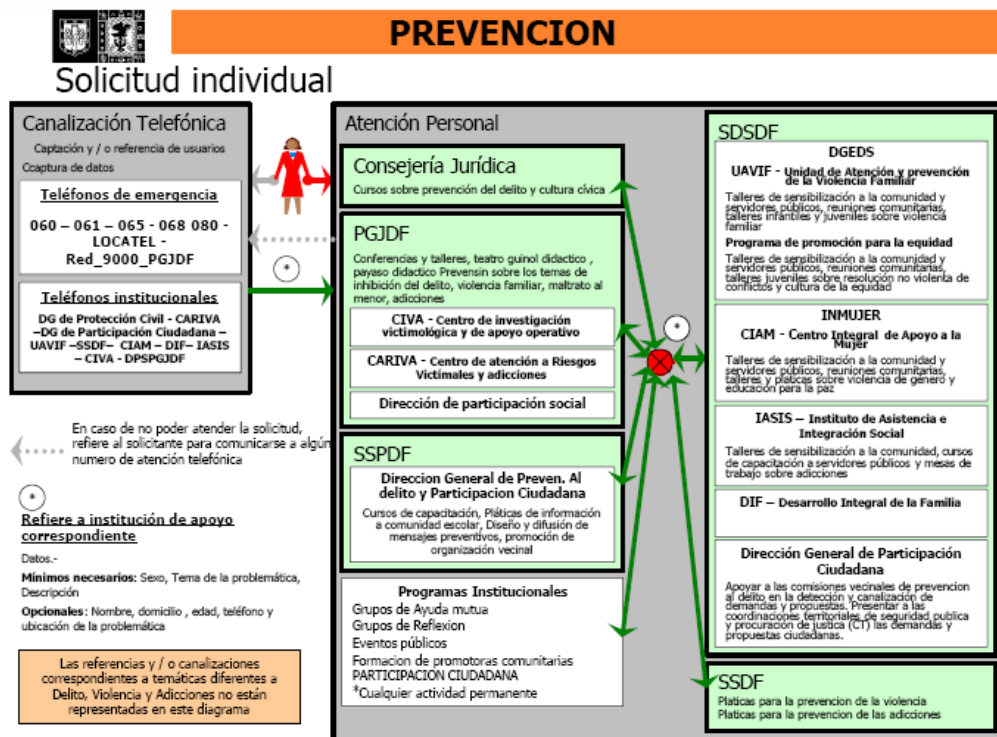
En el ejemplo anterior, se define el flujo de atención o referenciación del ciudadano que sido víctima del delito de robo, ya sea que solicite auxilio vía telefónica o personalmente ante un policía, para ser canalizado posteriormente al Ministerio Público y si fuera necesario a

¹⁷¹ Secretaría de Desarrollo Social. “Programa Social para la Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones”, Documento, p.15.

centros especializados de la atención a víctimas e incluso prestarle atención médica en caso de ser requerida.

Pero los modelos de referenciación no se limitan a cuando se ha sufrido un delito, sino también a prevenirlo. En el caso siguiente se muestra una gama de servicios a los que puede acceder un ciudadano para recibir orientación, capacitación y denunciar posibles hechos que pueden convertirse en delitos.

Esquema 16
Red de referencia y contrarreferencia en la atención del delito de Robo



11

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. "Programa Social para la Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones", Documento

Nuevamente el modelo de referencia y contrarreferencia en materia de prevención del delito, abre la posibilidad de la atención vía telefónica o personal, tanto individual o colectivamente. Aunque pareciera una asunto de sentido común, que las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia cuenten con mecanismos de canalización de usuarios, tal como sucede en diversas esferas de la administración pública, lo cierto, es que el desconocimiento por parte del ciudadano

sobre que hacer para prevenir o actuar cuando ya se ha sido víctima, es un factor que ha aceitado la maquinaria de la corrupción en las instituciones encargadas de procurarle seguridad y justicia; por lo que hacer explícitos y públicos los procedimientos para la atención y adecuada referencia de los ciudadanos es un aspecto relevante. Desgraciadamente, no todos los servidores públicos conocen dichos procedimientos o simplemente no los utilizan. Difícilmente un policía promedio orientará y canalizará adecuadamente a una persona que es víctima de violencia familiar o de algún delito de índole sexual, por citar tan sólo un ejemplo. Asimismo, los Centros de Atención Telefónica gubernamentales funcionan con criterios distintos y algunos de ellos, no reúnen los elementos de calidad y calidez para la atención de víctimas.

Como se puede apreciar el Programa para la Atención y Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones, comparte el diagnóstico sobre las factores sociales que generan o reproducen el fenómeno delictivo, tratando en convertirse en una respuesta desde el quehacer social del gobierno local para enfrentarlo; sin embargo, aunque el programa en sí mismo es novedoso, presenta algunas inconsistencias operativas, entre las que destacan:

- El programa constituye equipos interinstitucionales en las delegaciones en que fue implementado, para facilitar los mecanismos de coordinación y programación de actividades, pero no se convirtieron en equipos de reflexión y generación de modelos integrales de atención y prevención a partir de las diferentes experiencias institucionales, sino más bien como espacios de articulación territorial de la oferta de servicios preexistentes en cada una de las dependencias. La coordinación interinstitucional constituía potencialmente su fuerza, pero operativamente su debilidad, ya que fueron magros los resultados en materia de coordinación interinstitucional

- Aunque existen documentos que recogen las directrices del programa, no se socializó entre los equipos de ejecución los manuales de operación y procedimientos correspondientes, o simplemente, estos fueron inexistentes. Un entramado tan complejo de relaciones institucionales o comunitarias no se logra sólo con buena voluntad, sino que debe ser una actividad profesionalizada y ética.
- Al igual que en el caso del programa de “Policía de Barrio” la operación en comunidad estuvo a cargo en los promotores vecinales de la Dirección General de Participación Ciudadana, y aunque fueron capacitados en diversos tópicos para la operación de esta iniciativa, difícilmente se supero la simple calendarización de actividades sociales en las comunidades tales como charlas, talleres, reuniones vecinales, jornadas de servicios, torneos deportivos y de ajedrez, eventos culturales, etc.
- Aunado a lo anterior, el perfil de los operadores en territorio –promotores sociales- es heterogéneo, ya que integra a personas con niveles de estudios desde secundaria hasta educación superior, lo cuál repercute en el grado de asimilación y aplicación de conocimientos. No hay que olvidar que el PDVA es una actividad más, entre la gran gama de tareas que se les encomendaban a dichos promotores, por lo que al no tener una dedicación exclusiva, se demerita la calidad de atención, compromiso y seguimiento.
- Este programa -pese al esfuerzo de darle importancia-, no contó con un presupuesto propio, toda vez que al pretender articular las acciones de diferentes instituciones, cada una de ellas tenía presupuesto para las actividades propias que ponían a disposición del PDVA, sin embargo, esto generó que el programa fuera percibido como carga adicional a las tareas de cada dependencia.

- El programa tendría una dimensión distinta, si desde sus inicios se hubiera integrado a las Delegaciones Políticas –Órganos Político Administrativos- como actor estratégico, con funciones definidas, aprovechando su caudal de acciones desde diferentes esferas, toda vez que es la unidad de gobierno más cercana a las comunidades. La ausencia de lo anterior, generó duplicidad e incluso competencia en las actividades del programa, con las desarrolladas por los gobiernos delegacionales.

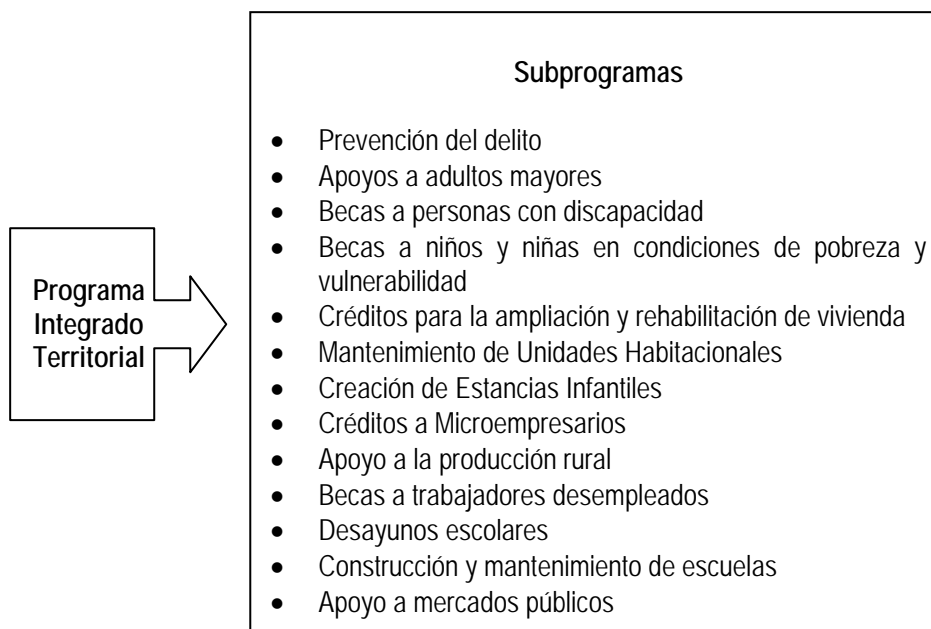
Cabe mencionar que para el año 2006, ya no existe como tal el PDVA, sino que parte de sus funciones y actividades las conservan áreas distintas de la Secretaría de Desarrollo Social. En su lugar, surgió el programa denominado PREVIA a cargo de la Dirección General de Participación Ciudadana, con alcances más limitados que el primero, toda vez que las actividades preventivas son realizadas prioritariamente por los promotores vecinales, con la colaboración cada vez más laxa del resto de instituciones.

3.2.5 El Subprograma de Prevención del Delito del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT)

Con el propósito de hacer participes a los ciudadanos en la opinión y seguimiento de la aplicación de los recursos públicos, el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, puso en marcha una nueva forma de definición de parte del presupuesto de la ciudad. Así surgió el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, que consiste en expresar territorialmente el presupuesto de una serie de programas sociales; es decir, “llevar hasta las colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos, acciones definidas y recursos de carácter de intransferible que beneficien a los ciudadanos del D.F., especialmente

aquellos que habitan en zonas de muy alta, alta y mediana marginación.”¹⁷²

Esquema 17



Dicho programa está conformado por una serie de subprogramas existentes, otros de reciente creación, e incluso algunos fueron renovados o reorientados. La característica principal es que su forma de operación y de asignación presupuestal está condicionada a criterios de territorialización. Uno de estos subprogramas es precisamente el relacionado a la prevención del delito consistente en “combatir la inseguridad incorporando a la población en la formulación de propuestas que contribuyan a mejorar la seguridad pública y prevenir el delito ...”¹⁷³

Como se puede apreciar la propuesta es ambiciosa, por que más allá del discurso, incorporar a los ciudadanos en la elaboración de propuestas implica una forma diferente de ser y hacer gobierno. A diferencia de programas analizados en párrafos anteriores, este tiene por particularidad que emana como iniciativa del gobierno central de la ciudad, pero su operación recae en los gobiernos delegacionales; es decir, el Gobierno

¹⁷² Gobierno del Distrito Federal. “Criterios y procedimientos para la aplicación de los Subprogramas del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social”, SDS-DGPC, Manual, Documento Preliminar, Febrero, 2001.

¹⁷³ Op cit. p.6

del Distrito Federal designó la cantidad promedio de \$500,000.00 por cada una de las 1352 unidades territorial en que se divide la capital y transfirió dichos recursos a los gobiernos delegacionales para que estos los administrarán y aplicarán en la ejecución de propuestas ciudadanas de prevención del delito, sin perder de vista que el presupuesto se tenía que ejercer de forma territorializada. Para tal efecto, el procedimiento definido para lograr este cometido fue el siguiente:

1. Definición en asambleas vecinales de las propuestas para aplicar los recursos asignados a cada unidad territorial para la prevención del delito.
2. La Delegación Política (gobierno delegacional) toma conocimiento de los acuerdos de las asambleas vecinales y adquiere los bienes o servicios solicitados.
3. Una vez hecho lo anterior, el gobierno delegacional entrega dichos bienes o servicios a la Comisión de Seguridad conformada en las asambleas para aplicar dichos recursos en las comunidades.
4. La Delegación supervisará la correcta aplicación de los recursos por parte de la Comisión de Seguridad.
5. La Delegación en conjunto con la Comisión de Seguridad informarán a la comunidad a través de las asambleas vecinales sobre la forma de aplicación de los recursos.

Cabe mencionar que al surgir este subprograma, no fue acompañado de un documento programático y de operación que permitiera a las Delegaciones Políticas ejecutarlo de forma eficaz y uniforme en los criterios generales, aunque respondiendo a las características de cada demarcación. Tal ausencia propició que cada gobierno delegacional destinara los recursos de la forma que a su criterio fuera conveniente, toda vez que los lineamientos eran tan laxos y no existía antecedente normativo operacional que sirviera de referencia, ya que el papel de las delegaciones en materia de seguridad pública y prevención del delito, era hasta el momento marginal. Aunque existía la definición que la Secretaría de Seguridad Pública realizaría el acompañamiento y asesoría

a las delegaciones, por lo regular, esta se limitó a “sugerir un menú de acciones, servicios y bienes tales como: autopatrullas, instalación de alarmas conectadas directamente a la jefatura del sector correspondiente, luminarias, radios de comunicación, remodelación de los módulos de seguridad y servicio social, cuatrimotos, orientación jurídica a organizaciones de padres de familia, bicicletas, contratación de veladores, entre otros.”¹⁷⁴

En su momento el subprograma generó muchas expectativas, por que los ciudadanos no sólo iban a poder hacer propuestas en materia de prevención del delito, sino que además, éstas se iban a poder materializar inmediatamente ya que se contaba con la suficiencia presupuestal para lograrlo.

Por lo anterior, la forma de operación de demarcación a demarcación fue distinta, con resultados y experiencias diversas durante los primeros años de operación (2001 a 2003), pero paulatinamente fue moderándose –por no decir limitándose- el aporte de los ciudadanos al grado que en los últimos ejercicios presupuestales, su incidencia se ha focalizado a opinar o avalar decisiones de los gobiernos delegacionales sobre la aplicación de dichos recursos. Así en la primera etapa, los ciudadanos propusieron cuantas iniciativas pudieron y las delegaciones, además del catálogo anteriormente descrito adquirieron controles de acceso automatizado, circuitos cerrados de televisión, rejas, protecciones para bardas, módulos de vigilancia, ambulancias, etc. A partir de 2004, los conceptos se acotaron drásticamente y perdieron su sentido de territorialización presupuestal (ejercerlo por unidad territorial), lo que facilitó la realización de compras consolidadas de patrullas, sistemas de monitoreo de alarmas y videocámaras, sistemas de radiocomunicación, sistemas de atención de emergencias ciudadanas vía telefónica, servicios de policía delegacional a través de policías auxiliares, etc.

¹⁷⁴ Ibidem. P. 6

Lo cierto es que a seis ejercicios presupuestales de éste subprograma aún sigue la ausencia de un documento programático que exprese el diagnóstico, objetivos, metas, estrategias, acciones, etc. para determinar su repercusión real en la disminución de la incidencia delictiva de las delegaciones. Por ello, a continuación se expresan algunas observaciones a éste subprograma:

- La principal es la ausencia de un documento marco que regule la actuación de las delegaciones en función de un combate real a la inseguridad y que oriente las acciones para prevenir realmente el delito.
- La carencia de una asesoría o asistencia técnica profesional y oportuna se la Secretaría de Seguridad Pública a los gobiernos delegacionales. Tal carencia repercutió en adquisiciones desproporcionadas o desacertadas, como la compra de patrullas, cuatrimotor, bicicletas o la edificación de módulos de vigilancia, que una vez comprados no existió el personal suficiente y capacitado para operarlos. Problema similar sucedió en la adquisición de alarmas u otros dispositivos tecnológicos que -aunque novedosos- dependen del factor humano -quién los opere- de mantenimiento, cuidado actualización, etc. El caso más emblemático -a mi juicio- es el de las alarmas vecinales adquiridas a una empresa por diversas delegaciones y ahora prácticamente tiene el monopolio de éste tipo de mercado en el sector gubernamental, pero que a la larga es más caro el servicio de monitoreo que la adquisición de las propias alarmas, si es que se considera el costo beneficio y el tipo de servicio brindado.
- El discurso ciudadano sobre cómo prevenir el delito recurrentemente carecía de sustento y era producto del mismo temor, generado por la ola de inseguridad, lo cuál, repercutió en el perfil de las propuestas vecinales, entre las que destacaban

la colocación de rejas, concertinas de navajas, bardas, controles de acceso, etc., que en lugar de fortalecer los lazos comunitarios, los debilitaban por que dichas iniciativas propiciaban la división y el auto encierro. Existen honrosas excepciones, particularmente en condominios y conjuntos habitacionales, en las que las iniciativas implicaban cierto grado de organización que antaño era inexistente, aunque por lo regular éstas eran impulsadas más que como procesos de participación ciudadana, como acciones impulsadas por pequeños grupos vecinales o por los órganos de administración condominal.

- El peso que se le brindó a los ciudadanos de las Comisiones de Seguridad o Prevención del Delito emanadas de la asamblea vecinal para el seguimiento del subprograma, ante la falta de mecanismos de seguimiento y atención, facilitó que en algunas delegaciones se convirtieran en pequeñas estructuras de poder afines o contrarias al gobierno o a otras formas de representación vecinal, como es el caso de los Comités Vecinales.
- Los recursos del Subprograma de Prevención del Delito recurrentemente han sido utilizados por algunos gobiernos delegacionales como una vía complementaria de recursos para la implementación de acciones; por ejemplo: bacheo, adecuaciones viales, poda y tala de árboles, obras hidráulicas, adquisiciones de bienes y equipos de uso administrativo, compra de uniformes escolares, contratación de personal bajo figuras no laborales (promotores sociales), etc. En los últimos años, mas que un subprograma, en realidad lo que se transfiere son recursos federales¹⁷⁵ a los órganos delegacionales, mismos que ante la falta de supervisión y evaluación del logro de

¹⁷⁵ Los recursos dependen del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Delegaciones del Distrito Federal (FORTAMUN)

objetivos en materia de prevención del delito, han sido un mecanismo subsidiario de las acciones gubernamentales ordinarias.

En síntesis, el planteamiento de participación de los ciudadanos en la elaboración e implementación territorializada de acciones de prevención del delito, con el apoyo presupuestal suficiente es un aporte significativo; sin embargo la ausencia normativa y de criterios operacionales, la carencia de asistencia técnica, la limitada participación ciudadana, así como el no partir de la construcción de un diagnóstico que permita a los ciudadanos reflexionar sobre su problemática, el como enfrentarla y su propio papel frente a ella, debilitan la sustentabilidad y la apropiación social de éste tipo de iniciativas. Este es un ejemplo de programas que debieran reestructurarse y fortalecerse por parte del gobierno capitalino, toda vez que tiene como aspecto positivo, el contar con los recursos para implementar las iniciativas ciudadanas en conjunto con su gobierno.

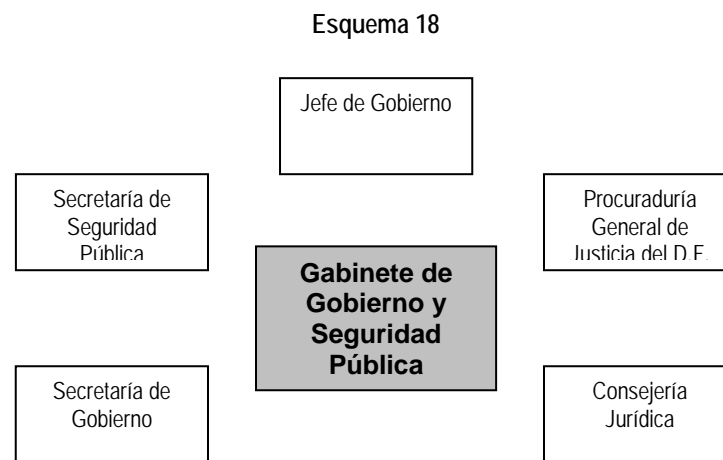
3.3 Organización para enfrentar el problema. La coordinación interinstitucional e intergubernamental.

Como se pudo apreciar en el apartado anterior, las propuestas del gobierno local, ya sean de carácter policial, de procuración de justicia o de índole social que están orientadas a la prevención del delito y combatir la inseguridad, en reiteradas ocasiones manifiestan la necesidad de coordinación y trabajo conjunto entre las distintas instituciones encargadas de la seguridad pública, la procuración de justicia y gobierno. En las siguientes líneas, se desglosarán algunas de éstas iniciativas.

3.3.1 La creación del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública

La creación del gabinete de la primera de las acciones significativas de reorganización interna, toda vez que aunque existían mecanismos de coordinación interinstitucional, no había espacios permanentes de

coordinación e intercambio de información que permitieran la toma de decisiones día a día.



El gabinete está integrado no sólo por la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría Capitalina, sino también de la Secretaría de Gobierno de quien dependen las áreas de política interna (governabilidad) así como de readaptación social (reclucorios). Por otra parte, la participación de la Consejería Jurídica obedece a que es la representación legal del gobierno capitalino y además de ésta instancia depende el aparato de justicia cívica de la ciudad (Juzgados Cívicos).

La participación de este espacio de coordinación, es que sesiona los 365 días del año y está encabezado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Coloquialmente se le conoce a este espacio como las reuniones “mañaneras” por que se celebran diariamente aproximadamente a las 6.30 hrs.

El que a diario sesionen los titulares de las dependencias citadas, es un acierto si se considera que la seguridad pública es uno de los temas que más preocupan a los ciudadanos, sin embargo, no bastaba la comunicación, el intercambio de ideas y toma de decisiones conjuntas entre las cabezas de las instituciones, sino que era necesario romper las inercias en el territorio donde dichas dependencias tienen sus oficinas de atención a la ciudadanía.

Tomando como referencia otras experiencias como es el caso de los Centros de Justicia que pretenden conjuntar una serie de servicios en materia de seguridad y justicia , a fin de que los ciudadanos acudan a un sólo lugar para ser atendidos, para denunciar un delito, para conciliar conflictos, para recibir orientación jurídica, etc., surge una propuesta del gobierno capitalino.

3.3.2 Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia que como su nombre lo indica son instancias de articulación y coordinación entre las áreas de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Justicia Cívica. Previo a ellas, existía una enorme desigualdad entre dependencias, lo que propiciaba que frente a un delito o algún problema, un ciudadano tuviera que acudir a una serie de oficinas en distintos lugares para poder ser atendido.

Cuadro 14

Institución	Antes	Con las Coordinaciones
Juzgados Cívicos	36	70
Sectores de Seguridad Pública (Policía Preventiva)	51	70
Agencias del Ministerio Público	52	70

Fuente: Gabinete de Gobierno, Seguridad Pública y Procuración de Justicia "Informe de Resultados del Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2005-2006", Gobierno del Distrito Federal, 18 de enero de 2006.

Considerando lo anterior, obviamente era más complejo el que se coordinarán instituciones que no tenían ni siquiera la misma división territorial de atención al público. Por ello la ciudad fue dividida en 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, bajo un mismo criterio territorial, además de que se equilibró la cantidad de oficinas de cada una de las instituciones en cada una nuevas circunscripciones definidas.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Gobierno del Distrito Federal. "Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia", Presentación Ejecutiva, Documento, 2001.

Para tal efecto se tomaron en cuenta índices demográficos, índices delictivos, cantidad de unidades territoriales, las zonas y recursos preexistentes de las instituciones involucradas.

Esquema 18

Distribución de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México



Fuente: Gobierno del Distrito Federal. "Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia", Presentación Ejecutiva, Documento, 2001.

La creación de dichas instancias de coordinación con un criterio territorial tenía como fines: "racionalizar y eficientar los recursos humanos y materiales, articular las instancias de gobierno cuyas funciones son garantizar la seguridad de los ciudadanos, vincular a los habitantes a las tareas de prevención y combate a la delincuencia y a la fiscalización de las instancias y los órganos de gobierno que participan en este esfuerzo. Esto con la intención de estructurar estrategias y programas específicos de acuerdo a las condiciones de cada Coordinación Territorial"¹⁷⁷

El propósito era combatir la criminalidad con una visión y estrategias integrales y coordinadas sumando los esfuerzos de las distintas instancias

¹⁷⁷ Op. Cit.

relacionadas a la seguridad, la procuración de justicia y la prevención del delito.

Cada una de éstas Coordinaciones Territoriales se compone no sólo de las instituciones representadas en el Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, sino que además se incluye a las instancias de participación ciudadana central, médico legista, defensoría de oficio, así como la representación del gobierno delegacional y del Jefe de Gobierno de la ciudad.

Esquema 19



Nota: Policía Judicial no estaba considerado en el planteamiento original, por ser un auxiliar del M.P., sin embargo, por la naturaleza de su función fue incorporado con posterioridad.

Precisamente se quería reproducir el esquema de coordinación y organización del gabinete central pero una escala menor. Para lo cual, el Jefe de Gobierno delegó su representación en mujeres de diversos cargos públicos, para que asistieran a cada una de las 70 circunscripciones territoriales, aunque éstas no fungieron en un papel de coordinación por encima de las otras instituciones, sino como un enlace con el gobierno central.

La intención era que en cada una de las Coordinaciones Territoriales, se definieran cotidianamente estrategias particulares para: "a) La prevención de infracciones cívicas y del delito; b) El combate a la delincuencia con

mayor incidencia territorial; c) La creación de redes de participación ciudadana; d) Creación de mecanismos de control de las Policías. Reconversión de la imagen y la relación con los habitantes.”¹⁷⁸

Un acierto en este esquema de trabajo, es el que desde su origen – aunque incipientemente- se definieran criterios e indicadores de evaluación, mismos que se han ido refinando al paso del tiempo, sobre todo desde la puesta en marcha del Plan de Acciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006. En la actualidad, existen metas definidas y mecanismos de evaluación del desempeño de éstos órganos colegiados, aunque están focalizados a la productividad institucional y la reducción de la incidencia delictiva, más que a otros indicadores para la evaluación de impacto y percepción social.

Otro elemento a resaltar de éstas coordinaciones, es que trimestralmente se reunían sus integrantes con el Gabinete de Seguridad Pública y Gobierno, en sesiones encabezadas por el propio Jefe de Gobierno, lo cuál, era muy alentador e imprimía cierta presión en los integrantes de las circunscripciones, ya que el tener resultados negativos implicaba que el propio titular del gobierno local, hiciera los señalamientos particulares para enmendar los errores y deficiencias, así como reconocer los aciertos y buenos resultados.¹⁷⁹ Precisamente para la definición de los criterios de evaluación y seguimiento, el gabinete citado cuenta con una Secretaría Ejecutiva como órgano auxiliar.¹⁸⁰

Otro de los propósitos de estas coordinaciones, es la atención oportuna y eficaz a la ciudadanía, así como promover su participación en la prevención del delito y fiscalización de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Para tal efecto, están obligados a atender conjuntamente cuando menos una vez por semana a los ciudadanos de su área territorial, ya sea a través de reuniones de trabajo o recorridos, a

¹⁷⁸ Ibidem

¹⁷⁹ Hasta la fecha continúan estos mecanismos, aunque no con la misma periodicidad de antaño.

¹⁸⁰ Este era el espacio ocupado por el Ing. Joel Ortega Cuevas, previo a asumir la titularidad de la Secretaría de Seguridad Pública.

fin de identificar problemas de seguridad y diseñar e implementar acciones para su atención. Se hablará a detalle en otro apartado posterior de la presente tesis.

Es de mencionar, que en un inicio ésta propuesta de trabajo generó muchas resistencias entre sus participantes, toda vez que realizaban acciones paralelas e incluso duplicadas o adversas. A partir del trabajo conjunto se han tenido avances significativos en algunas Coordinaciones Territoriales, aunque en otras han surgido inercias por la actividad rutinaria. Derivado de lo anterior, aunque es una iniciativa acertada la puesta en marcha de éstos órganos colegiados, a continuación se mencionan algunas observaciones a su funcionamiento:¹⁸¹

- La ausencia de una función real de coordinación que recaiga en alguno de los integrantes, como pudiera ser la representación del Jefe de Gobierno, genera vacíos de dirección e incluso, el liderazgo emergente de los representantes de otras instituciones, lo que incide en el funcionamiento de éstos órganos.
- No se ha concluido el proceso de conjuntar en un mismo edificio o en inmuebles cercanos a todos los integrantes de las Coordinaciones Territoriales, lo que afecta la intención de concentrar en un sólo espacio los servicios a la ciudadanía. Aunado a lo anterior, instituciones como los Juzgados Cívicos recurrentemente carecen de instalaciones adecuadas, por lo que tienen que recurrir a compartirlas con el Ministerio Público, particularmente áreas como galeras. Por otra parte, no se ha podido completar las plantillas de médicos legistas y defensores de oficio para cada una de las 70 Coordinaciones Territoriales

¹⁸¹ Estas consideraciones se elaboran a partir de la experiencia del autor con relación al funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en las Delegaciones Coyoacán y Tlalpan.

de Seguridad Pública, lo que dificulta la atención pronta, expedita, de calidad y calidez a la ciudadanía.

- Los criterios e indicadores de evaluación deben trascender los tópicos de productividad institucional e incidencia delictiva, a otros de corte cualitativo, así como de medición de impacto y mejoramiento de la percepción social. Es pertinente realizar supervisión externa al funcionamiento de las coordinaciones, a fin de romper la inercia en que recurrentemente se cae por la rutina.
- La representación delegacional recurrentemente es minimizada o ubicada en una esfera secundaria, más en términos de proveedora de bienes o servicios, que como un actor estratégico en la prevención del delito. Lo anterior, obedece a que regularmente dicha representación recae en funcionarios de las áreas de seguridad pública, más no servidores públicos de nivel que puedan asumir y cumplir compromisos reales a nombre del gobierno delegacional.
- La participación vecinal vinculada al funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales, frecuentemente se ha convertido ya sea en un factor de poder adverso o se ha desgastado por la falta de atención eficaz a las demandas de la ciudadanía en materia de seguridad, prevención del delito, restauración del orden en las comunidades, de justicia cívica o de investigación de los delitos.
- Es conveniente que se puedan identificar y sistematizar las iniciativas específicas para la prevención y combate al delito de las distintas demarcaciones, para que se puedan estandarizar como estrategias y mecanismos replicables, según las características de cada lugar. Lo anterior, facilitaría la generación de modelos de investigación e intervención o desechar lo que no funciona y que frecuentemente se repite.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, son el medio de organización y coordinación interna de mayor peso hacia el interior del gobierno; sin embargo no son el único. Existen otros órganos colegiados como el Comité Delegacional de Seguridad Pública¹⁸² o iniciativas particulares como el Comité Ejecutivo de Seguridad Pública¹⁸³, pero ninguno tan consolidado como las primeras, por lo que no se abordarán en este trabajo.

3.3.3 La coordinación interinstitucional e intergubernamental .

La coordinación interinstitucional en ésta materia, no es un asunto de mera voluntad política o estilo de hacer gobierno, sino un mandato legal, así como un medio de eficientar la acción de gobierno. Sobre el particular, la Ley de Seguridad Pública establece los criterios de coordinación en los siguientes sentidos: Intercambio de información para la selección y seguimiento del personal; instrumentación de operativos policíacos; intercambio académico y de experiencias para profesionalizar las policías; cuando la policía preventiva actúe como auxiliar del Ministerio Público y “las demás que se determinen en otras leyes o mediante los convenios y bases de coordinación interinstitucional que al efecto se celebren”¹⁸⁴

La delincuencia no respeta límites normativos ni fronteras territoriales, por lo que es necesario que entre órdenes y niveles de gobierno exista coordinación interinstitucional para mejorar el combate al crimen, sobre todo, el organizado. En este marco, uno de los mecanismos de coordinación mayormente definidos son los del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del que forma parte el gobierno federal y todas las

¹⁸² Es un órgano colegiado contemplado en el Título Octavo de la Ley de Seguridad Pública como una instancia de consulta y participación ciudadana, en la que además de los vecinos participan la propia delegación Política, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría capitalina.

¹⁸³ Es un órgano colegiado presidido por el Jefe Delegacional y en el que participan los mismos representantes de las Coordinaciones Territoriales. Se analiza información, se da seguimiento a acciones acordadas y se toman decisiones. Este opera bajo este esquema en la Delegación Tlalpan. Existen iniciativas similares –con diferentes denominaciones- en otras demarcaciones territoriales.

¹⁸⁴ Véase Título Séptimo, Artículo 57 de la “Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal” en “Agenda Penal del D. F.” Ediciones Fiscales Isef, Décima Segunda Edición, 2005.

entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal. Desde 1996 se han venido signando convenios entre la administración capitalina y posteriormente Gobierno del Distrito Federal con el gobierno federal a fin de coordinar acciones y sobre todo administrar los recursos del Fondo de Seguridad que se constituyó desde 1998 para tal efecto.

Cuadro 15
Cronología de Convenios de Coordinación y Colaboración Interinstitucional con el Gobierno Federal¹⁸⁵

Fecha	Descripción
4 de noviembre de 1996	Convenio General de Colaboración en Materia de Seguridad Pública
17 de agosto de 1998	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (creación del Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal)
07 de julio de 1999	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal)
31 de marzo de 2000	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal)
23 de abril de 2001	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal)
31 de mayo de 2002	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal)
24 de enero de 2003	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal)
28 de enero de 2004	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal)
14 de febrero de 2005	Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública (administración del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal)

Aunque el motivo principal de los convenios de coordinación es la administración y aporte de recursos financieros para las tareas de seguridad, lo cierto es que para poder ser aplicados se debe respetar los criterios definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en la realización de los proyectos en la materia. Dichos ejes de trabajo son –por citar un ejemplo- en el año 2005, los siguientes:¹⁸⁶

¹⁸⁵ Véase “Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en Materia de Seguridad en el Año 2005” en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Quinta Época, No. 27, 4 de marzo de 2005.

¹⁸⁶ Op. Cit.

- Profesionalización;
- Equipamiento para la seguridad pública;
- Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencias 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089;
- Sistema Nacional de Información
- Registro Público Vehicular;
- Infraestructura para la Seguridad Pública;
- Instancias de Coordinación (Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia);
- Operativos Conjuntos;
- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública; y
- Seguimiento y Evaluación

Asimismo, existen mecanismos de coordinación entre instituciones para la atención y seguimiento de problemas de seguridad, investigación de delitos, sobre población en reclusión, de acuerdo a los establecido en la normatividad, o bien, aquellos que han surgido ante la inminente necesidad de sumar esfuerzos para enfrentar con mayor eficacia a la delincuencia. Muestra de ello es el convenio mediante el cuál, se creó el Consejo Regional de Seguridad Pública de la región Centro País a fin de sumar esfuerzos, experiencias y recursos los gobiernos de Hidalgo, Puebla, Morelos, Tlaxcala, Estado de México y Distrito Federal.¹⁸⁷

Aunque éste tipo de convenios pretenden la coordinación interinstitucional, por su contenido se desprende que están más orientados a la coordinación fiscal-presupuestal que operativa. Particularmente, en el caso desgobierno del Distrito Federal que durante la gestión encabezada por Andrés Manuel López Obrador, se mantuvo una tensa relación institucional con la presidencia. Desgraciadamente mientras más atomizados se encuentren los recursos y acciones de los gobiernos, menor será el impacto real en el combate de la delincuencia y la atención de la inseguridad pública.

¹⁸⁷ Véase “Convenio de Coordinación y Colaboración en Materia de Seguridad Pública de la Región Centro País” en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Quinta Época, No. 66, 6 de junio de 2005.

3.4 La participación ciudadana frente a la inseguridad en la óptica del gobierno local.

Como se puede observar en los apartados anteriores, la participación ciudadana ha sido un elemento constante en el discurso gubernamental, en cualquiera de los programas de seguridad y prevención del delito. Aunque como ya se ha expresado, la promoción de la participación de la sociedad está presente como obligación incluso normativa, es interesante identificar los matices que desde diferentes documentos programáticos se le dan al tema. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal manifiesta que el ejecutivo local se propone “construir una política pública de participación ciudadana que busque generar una cultura de ciudadanía activa en la sociedad y en el gobierno. Para ello se requiere desarrollar procesos de generación y sistematización de iniciativas que se conviertan en sello distintivo del gobierno ya que cuando se comparte el poder se crea un espíritu cívico y libertario, capaz de alentar a la gente a la participación responsable y al cumplimiento de sus deberes”...”El nuevo gobierno se propone avanzar y profundizar en el proceso de transformación democrática de nuestra ciudad, otorgando poder real de decisión a la población para proponer, fiscalizar y controlar las acciones gubernamentales. Sólo así podremos sentar bases firmes para crear una nueva cultura democrática y cambiar las relaciones entre el gobierno y la sociedad.”¹⁸⁸

De lo anterior, se deriva que tal iniciativa es extensiva también a las políticas de seguridad y prevención del delito, con el propósito de que los ciudadanos propongan y fiscalicen la acción de gobierno, en relación al problema de mayor preocupación de los capitalinos. Según el programa citado, “se dará participación activa y recursos a los mil 352 comités ciudadanos de seguridad pública, para que sean los vecinos de las comunidades quienes definan las prioridades para el uso de esos recursos y contribuyan con sus opiniones, información y sugerencias al

¹⁸⁸ Gobierno del Distrito Federal. “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006”, México, Diciembre de 2006.

logro de los fines propuestos”¹⁸⁹ Sin embargo, aunque se comparte que la participación ciudadana implica el ejercicio de corresponsabilidad con el gobierno en la toma de decisiones de que hacer con los dineros de los asuntos públicos, también es cierto, que la participación ciudadana, es eso, de los ciudadanos; en consecuencia no debiera estar supeditada a la dinámica de asignación de presupuesto a los territorios donde habitan los participantes. Este es uno de los talones de Aquiles del gobierno capitalino, el haber motivado desde un inicio la participación ciudadana a los recursos presupuestales asignados la Subprograma de Prevención del Delito en el marco del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social.

No basta que los ciudadanos tengan acceso a decidir sobre el presupuesto, sino han pasado por un proceso previo de construcción de una imagen objetivo de lo que se quiere lograr, para lo cuál, los recursos financieros son sólo un instrumento, mas no el proceso de planeación o construcción de políticas públicas. Si se parte del hecho que a los servidores públicos de las Delegaciones Políticas les faltó la asistencia técnica para orientar en que sentido invertir los recursos en materia de prevención del delito, cuanto más a los ciudadanos, cuya referencia en la materia es su propia experiencia y percepción social frente al problema. No es fortuito que derivado de las asambleas vecinales y de las comisiones de seguridad emanadas de ellas, surgieran propuestas de aplicación de recursos que repiten los mismos errores de percepción y de acción del mismo gobierno sobre cómo enfrentar los problemas: más patrullas, más policías, más dispositivos de seguridad, etc.

Si se impulsa la participación ciudadana desde la esfera gubernamental, entonces ésta debe estar vinculada al proceso de construcción y consenso de las políticas públicas; es decir, de la toma de decisiones y acciones frente algún problema o situación. Como parte del proceso, la vigilancia ciudadana, la rendición de cuentas, la coadyuvancia en la planeación y evaluación de acciones, la transparencia, etc., son algunos elementos. Pero la participación ciudadana va más allá, implica participar

¹⁸⁹ Op. Cit.

en algo y por algo. Por ejemplo: En una comunidad, la población puede participar para resolver algún problema o necesidad, para obtener algún apoyo o por que quiere obtener un futuro deseado. En función de ello, se organiza y define su postura frente al problema, sobre como solucionarlo así como su papel y su relación con otros actores. La lucha por la tierra, por vivienda, por servicios, por evitar alguna decisión de gobierno, etc., son algunos ejemplos. La participación en eso procesos puede llevar a una participación conciente de los ciudadanos en la que se asumen como sujetos de derechos y obligaciones, con una identidad y arraigo; mientras más se participa, más se asume un compromiso con causas mayores que trascienden su lucha inicial que estaba focalizada sobre alguna necesidad o problema. Así los individuos, asumen que también son ciudadanos y que pueden ser parte de la toma de decisiones de los asuntos que les afectan y que pueden ser corresponsables con el gobierno para atenderlos; es decir, construir un futuro deseado. Incluso existe un sin fin de estudios e investigaciones sobre los procesos de organización y participación ciudadana sobre ese tipo de iniciativas, pero poco se ha explorado sobre la participación ciudadana relacionada a la seguridad pública y la prevención del delito.

Para los gobiernos –no sólo el capitalino- la participación ciudadana, juega en los mejores de los casos ejercicios de corresponsabilidad, como en el caso de la orientación de los recursos públicos para la prevención del delito –de los que ya se ha explicado con anterioridad- pero por lo regular, es vista como un recurso a través del cuál pueden descansar o reproducirse acciones de seguridad y prevención; como un medio para legitimar toma de decisiones e incluso se le llega a limitar simplemente a formas de colaboración o ayuda al gobierno. En el peor de los casos se impide o minimiza la participación de los ciudadanos e incluso se le ha llegado –en el discurso- ha transferir la responsabilidad del gobierno en la materia. Lo anterior, motivado sobre todo por algunos enfoques de cómo prevenir el delito, en los que se resalta que el individuo es coparticipe del riesgo de convertirse en víctima, en consecuencia, debe adoptar medidas

para evitar ser victimizado. Algunos programas de la Dirección General de Prevención del Delito son muestra de ello.

Otras experiencias como la del Programa de Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones, asumen la participación ciudadana, más en términos de participación social a nivel comunitario; es decir, como un medio la atención de problemas inmediatos que les afectan: realizar algunas jornadas de rescate de espacios, impulsar actividades de convivencia vecinal, solicitar al gobierno la ejecución de servicios, pedir mayor vigilancia policial, etc.

Aunque existen algunas iniciativas ciudadanas que han llamado la atención del gobierno y de la sociedad, éstas han fungido más en un papel de reacción frente a la inseguridad y al gobierno, que como proceso de participación ciudadana sostenida. La “Marcha del Silencio” celebrada el 27 de junio de 2004 que aglutino a miles de ciudadanos vestidos de blanco como una forma de decir “ya basta” de impunidad, inseguridad y violencia es un ejemplo de ese tipo de reacciones. Este tipo de iniciativas rápidamente tuvieron un proceso de desarticulación por que no representaban un ejercicio sostenido de participación ciudadana, sino más bien un punto de confluencia de diversas expresiones sociales que encontraron un espacio para manifestarse libremente.

Incluso, la posición del gobierno local fue de no coincidencia, toda vez que se identificaba a la Ciudad de México como la más insegura, lo cuál, no fue aceptado por el ejecutivo capitalino, ya que sus indicadores mostraban otros datos. Derivado del perfil de las organizaciones convocantes, -más cercanas ideológicamente al partido que encabeza el gobierno federal- el gobierno de la ciudad mantuvo una postura distante e incluso discordante. Nuevamente las dimensiones objetivas y subjetivas se encontraron y mostraron realidades distintas.

Existen en esta línea organizaciones de carácter ciudadano o académico que ha tratado de emprender acciones en materia de seguridad y

prevención del delito, pero que al no ser emanadas del propio gobierno o porque se han confrontado con el, se les ha respetado, mas no apoyado vigorosamente como otro tipo de organismos civiles. México Unido contra la Delincuencia o el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) son algunos ejemplos.

En síntesis, hasta el momento la participación ciudadana en materia de seguridad pública y prevención del delito ha sido muy limitada, ya sea porque está supeditada a la orientación del gobierno o en otros casos, se ha abocado más a la crítica y la confrontación que a la construcción de ciudadanía.

El reto es superar el discurso de la participación ciudadana hacia acciones reales y factibles que hagan confluir intereses y propuestas conjuntas entre el gobierno y los ciudadanos. Si la inseguridad y la violencia es un asunto que afecta a todos, entonces hay que desencadenar puntos de encuentro que de desencuentro para poder hacerles frente.

Una muestra de puntos de encuentro es la experiencia del Renacimiento Siciliano, región italiana infestada por las redes de la mafia en todas las esferas de la vida pública y privada. Palermo se había convertido en la cuna del crimen organizado desde hacía décadas y ahora vive una situación diferente y esperanzadora. A diferencia de lo que pudiera pensarse, aquí no se implementaron modelos policiales novedosos, o la aplicación irrestricta de la ley como estrategias principales. Después de una larga ola de sangre derramada por la mafia, ya fuera de sus contrincantes o de las fuerzas del orden y la ley, la gente dijo un “ya basta” pero dio el siguiente paso, el querer y hacer cambiar las cosas. Leoluca Orlando, quién fuera antaño Alcalde de Palermo y pieza clave en la lucha contra la mafia y el Renacimiento de Palermo narra que fue “la ciudadanía y no los políticos, quienes decidieron que ya habían “sufrido suficiente” y que habían comenzado a recuperar su ciudad, su país y aún sus vidas de las manos de las fuerzas del mal que los había controlado

durante largo tiempo.”¹⁹⁰ No hay que olvidar que la mafia se convirtió en un fenómeno social que representaba un factor real de poder en las esferas de lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Al grado que se decía que más que estar relacionado al Estado, la mafia era el Estado mismo. Se ha intentado representar este fenómeno en diversas obras literarias o cinematográficas, siendo una de las más representativas la novela titulada “El Padrino” de Mario Puzo, llevada por Francis Ford Copola en 1972 por primera vez a la pantalla grande. En este ejemplo, se puede identificar como la mafia había suplantado o asumido la naturaleza de instituciones sociales como la familia o la comunidad, apropiándose y ajustando a su conveniencia valores socialmente aceptados como el respeto, la lealtad, el honor, etc. “La mafia creó un orden social autónomo en Sicilia, pero no podría haber tenido el éxito que logró si al mismo tiempo no hubiese creado un mito, el mito de que sus miembros eran “Hombres de Honor” de una sociedad honorable que no solamente se dedicaba a hacer funcionar el orden social, sino que también hacía que funcionara según ciertos principios.”¹⁹¹

En consecuencia, el problema era más complejo que si se tratase de “policías y ladrones” ya que la criminalidad estaba acompañada de una grave ola de violencia. Por ello –señala Leoluca Orlando- “nuestra lucha mostraba que los tribunales son solamente la línea de frente de la campaña contra la violencia y el desacato a la ley. El otro frente era la cultura. Una idea que se me ocurrió al principio de mi propia lucha contra la Mafia, era la de una carreta con dos ruedas, una la del cumplimiento de la ley y la otra la de la cultura. Si una rueda da vueltas sin que la otra gire, la carreta se mueve en círculos. Si ambas ruedas giran juntas, la carreta avanza.”¹⁹² El problema de los gobiernos en México, es que quieren que la carreta avance con una sola rueda.

¹⁹⁰ Orlando, Leoluca. “Hacia una Cultura de la Legalidad, La experiencia siciliana”, Ed. UAM, Primera edición en México, 2004. p.12

¹⁹¹ Op Cit. p.19

¹⁹² Ibidem, p.14

Si la mafia destruía el sentido de comunidad y se apoderaba de la vida de los ciudadanos, además de combatir con la ley, era necesario abrir otro frente para recuperar y reconstruir la vida cotidiana de los ciudadanos. Así como la mafia jugaba con elementos simbólicos, lo hicieron también los diferentes actores involucrados en combatirla; una de las muestras significativas fue la reconstrucción del Teatro Massimo que había permanecido dominado por la mafia y bajo una situación de abandono y destrucción. El reconstruirlo fue tomado por los ciudadanos y el gobierno local, como signo del Renacimiento de Palermo, pero además se sumaron a la lucha algunos sectores sociales, como la iglesia, las escuelas, algunos medios de comunicación impresa, artistas y sobre todo ciudadanos que desde sus propias esferas y respetando la naturaleza de los demás, contribuyeron al retorno a la legalidad y al cambio cultural. Por ejemplo en las escuelas de educación básica se introdujeron estudios antimafia para revertir la manipulación y reapropiarse de los valores sociales; el programa “Adopte un Monumento” orientado a recuperar el arraigo e identidad de los alumnos de escuelas secundarias, ya que la única referencia cultural del lugar donde vivían era la mafia misma; con el apoyo del gobierno de la ciudad se apoyo a comerciantes y empresarios que quisieran préstamos y apoyos para regenerar la economía local, siempre y cuando aceptaran retornar a la legalidad; la recuperación de espacios a través de espacios públicos ocupados por la mafia; sanear internamente al gobierno incluyendo desde sus funcionarios hasta los contratos de obras y adquisiciones, ya que no se le otorgaban estos últimos a empresas vinculadas con la mafia, etc.

La experiencia siciliana es una clara muestra de que las cosas pueden cambiar, pero hay que traducir el “ya basta” en voluntad ciudadana y voluntad política para que surjan puntos de encuentro en la lucha contra la inseguridad y la violencia. Desgraciadamente en México, aún estamos distantes de decir “ya basta”, toda vez que se percibe a la delincuencia como una amenaza individual, mas no como un problema que ha afecta la vida privada y pública de los ciudadanos. La división y el anonimato son factores de vulnerabilidad frente a la inseguridad y la violencia.

CAPITULO IV

EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL COMO ACTOR ANTE LA INSEGURIDAD PÚBLICA.

**Una propuesta inspirada en el modelo
Comunidad Segura**

4.1 El Modelo Comunidad Segura de Nelia Tello. Una referencia necesaria.

Como se ha apreciado en los tres capítulos previos, la inseguridad es un problema emergente y complejo, que requiere entenderse y atenderse de forma integral, si es que se tiene la intención de atender tanto su dimensión objetiva, como subjetiva, ya que no basta pretender controlar o disminuir el índice delictivo, sino que a la par, es necesario reducir la sensación de temor y mejorar la percepción de la ciudadanía.

El gobierno de la capital ha impulsado un conjunto de acciones, bajo una argumentación de integralidad en el ámbito de la seguridad y la prevención del delito que en realidad se reducen a la acción interinstitucional coordinada, así como a la incorporación de la participación ciudadana en algunos casos o tareas específicas. Se han generado nuevas parcelas de atención al problema, que –aunque- han incidido positivamente en algunos indicadores delictivos y de eficiencia institucional en el ámbito de la seguridad pública, no se reflejan en un cambio favorable en la percepción social frente a la inseguridad pública, ni se han articulado la suma de esfuerzos de diferentes actores sociales involucrados en el tema, desde una perspectiva distinta al paradigma predominante. Tello Peón lo caracteriza de la siguiente forma:¹⁹³

- Atención del problema de manera fragmentada.
- No se reconoce el carácter estructural del problema.
- Se ve a la inseguridad, por una parte como un problema político y por la otra como un problema técnico.
- Se enfatiza en los factores de orden económico a las causales de la inseguridad.

¹⁹³ Véase: Tello P. ,Nelia. "Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública" en "Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos", Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-97-98

- La prevención se plantea a la luz de las funciones que no son propias de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

Ahora bien, la pregunta sería ¿Qué se puede hacer para entender y atender el problema de forma distinta? En algunas ciudades que han enfrentado una problemática similar, se han desarrollado experiencias, tomando como referencia teorías, estudios y experimentos emanados del ámbito académico, gubernamental, e incluso policial y que dependiendo del contexto han presentado diversos resultados.

Por ejemplo, en la criminología administrativa han recuperado enfoques como la teoría de la decisión racional y la prevención situacional del delito; de la criminología ambiental, la teoría de la actividad rutinaria y el diseño ambiental seguro; de corrientes criminológicas tradicionales –con cierta influencia de los modelos epidemiológicos de la salud pública- la prevención social del delito, en sus etapas primaria, secundaria y terciaria.

En algunos casos, los gobiernos han retomado dichos aportes para el desarrollo de programas de prevención del delito, el mejoramiento del desempeño policial, la reducción del temor, etc. Algunos ejemplos representativos, son los estudios de Kelling, Wilson y Coles sobre policía y orden en vecindarios que dieron origen a lo que hoy se conoce como teoría de las ventanas rotas, en la cual, se inspiraron varias de las iniciativas impulsadas por Bratton, otrora Jefe de la Policía en Nueva York, durante la gestión como alcalde de Rudolph Giuliani.

Kelling y Wilson, acuñaron el título “no más ventanas rotas” en un ensayo publicado en un diario en 1982, aludiendo a “la imagen de las ventanas rotas para explicar como los vecindarios pueden decaer en el desorden e incluso el crimen sino hay alguien que se encargue fielmente de su

mantenimiento”...“Los desordenes sin importancia conducen a otros más y más grandes, y tal vez hasta el crimen”¹⁹⁴

Por ello, se le conoce coloquialmente a dicha experiencia como “Cero Tolerancia” o “Modelo Giulliani” que no era otra cosa más que poner en práctica algunas conclusiones de estudios realizados por los investigadores citados.

Durante la gestión de Marcelo Ebrard Casaubón, como titular de la Secretaría de Seguridad Pública, se contrata a través de un fondo de aportaciones de empresarios la asesoría externa de Rudolph Giulliani para aplicar –en la medida de lo posible- el modelo que había tenido “buenos resultados” tanto en la incidencia delictiva como en el mejoramiento de la percepción de la población en Nueva York. Cabe mencionar que algunas de las reestructuraciones operativas y programas específicos de la policía capitalina se realizaron tomando como referencia dicha asesoría.

Otros ejemplos de acciones significativas impulsadas por gobiernos con resultados positivos son el “Proyecto Misión Bogotá” en Colombia; la “Policía Comunitaria” en algunas ciudades norteamericanas; los programas de prevención situacional del delito en Inglaterra; el modelo policial de los “Carabineros” en Chile; los programas de Diseño Ambiental Seguro en Canadá; y por supuesto, el Renacimiento de Palermo en Italia, experiencia de cuál se dio cuenta en el capítulo anterior. Sin duda cada uno de ellos tiene elementos rescatables para aplicarlos a la realidad de la Ciudad de México, sin embargo es necesario contar con un modelo propio a las características y cultura de ésta urbe.

En este contexto, derivado de la experiencia obtenida por la intervención de trabajadores sociales en comunidades del Distrito Federal, en cuyos

¹⁹⁴ Kelling, George y Catherine M. Coles. “No más ventanas rotas, Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades”, Instituto Cultural Ludwig Von Mises, 1ª. Edición en español, México, 2001

procesos de diagnóstico se identificó una constante: la inseguridad pública que en forma emergente se constituyó en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos desde hace aproximadamente 10 años. A partir de lo anterior, un grupo de académicos encabezados por Nelia E. Tello Peón, que en ese momento era la Directora de la Escuela Nacional de Trabajo Social, bosquejaron y a través del tiempo han ido construyendo un modelo conceptual y de intervención frente al fenómeno de la inseguridad denominado: Comunidad Segura. Desde entonces, este modelo pretende ser una respuesta posible frente a esta problemática, pero teniendo como una de sus características, el abordaje desde lo social, que para muchos gobiernos pasa desapercibido o es relegado a un ámbito secundario; es decir, “Comunidad Segura” es un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública.

En la experiencia del que suscribe este trabajo recepcional, colaborando con dicho equipo en algún momento y posteriormente al observar cristalizados -cuando desempeñaba alguna responsabilidad en la administración pública- algunos proyectos de intervención en el marco del modelo citado, comprendí que dicha propuesta tenía un gran potencial para ser usada en realidades del Distrito Federal. Ejemplo de ello, fue su aplicación en la zona de los Pedregales de Coyoacán en el año 2000; el trabajo en escuelas secundarias que presentaban condiciones de violencia en colonias populares; hasta proyectos de reconstrucción de relaciones sociales con grupos de jóvenes en situación de riesgo.

Aunque el modelo contempla la participación de diversos actores frente a la inseguridad pública, como son la policía, la comunidad y las autoridades; en la práctica la aplicación del modelo ha enfocado sus acciones en los dos primeros actores, pero se requiere profundizar la intervención con las autoridades, como actor un estratégico en la construcción de una comunidad segura.

Por ello, el presente capítulo pretende contribuir a la reflexión y propuesta inicial de lo que pudiera ser el papel del gobierno o autoridad local, en el marco del Modelo Comunidad Segura, tomando como referencia empírica tres elementos: a) Conocimiento del modelo por la relación que he tenido con el equipo que lo formuló y ha puesto en práctica; b) El conocimiento incipiente de la actuación del gobierno local en materia de seguridad pública; y c) La propia experiencia del autor en la administración pública local, desarrollando funciones tanto de prevención del delito, como de desarrollo comunitario y promoción de la participación ciudadana.

4.1.1 Concepción y actores fundamentales del modelo

Como se mencionó previamente, “Comunidad Segura” es un modelo de trabajo social, para intervenir en el problema de la inseguridad pública. Nelia E. Tello Peón, que es la autora del modelo, parte de tres premisas; la primera implica “mirar a la inseguridad como un problema complejo, lo cuál, es más directo que pensarlo como multicausal.”¹⁹⁵ Recuperando el sentido latino de la palabra complejo; es decir, “lo que está tejido junto”. En este orden de ideas, se refiere particularmente a los 3 marcos en los que se desenvuelve la vida en sociedad y consecuentemente, en los que se expresa el fenómeno de la inseguridad: el normativo, el institucional y el cultural.

En nuestra sociedad mexicana, el **marco normativo** corresponde al conjunto de leyes y normas que regulan convivencia pacífica de los ciudadanos; sin embargo, su incoherencia e inconexión por las múltiples modificaciones “casuísticas” ha propiciado –lo que Tello Peón denomina– la profunda separación entre norma y vida cotidiana.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Tello P., Nelia. “Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública” en “Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-98.

¹⁹⁶ Véase: Tello, Nelia y Carlos Garza. “La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad” en Revista Este País, núm. 116, noviembre de 2000, p-34.

El **marco institucional** corresponde al ámbito de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, que paradójicamente su grado de descomposición propicia que la sociedad las considere como contrarias a su propia naturaleza. Por ello, -señala- que la “principal consecuencia de esta situación es la pérdida de credibilidad y confianza y, por lo tanto, el auge de los procesos de desarticulación social.”¹⁹⁷

Finalmente, el **marco cultural** -en la interpretación de Tello Peón- corresponde a “los patrones de producción y reproducción de valores actitudes, normas, costumbres y comportamientos que suelen ser funcionales en el mundo normativo e institucional referido.”¹⁹⁸

En consecuencia, una propuesta de intervención que no considere la forma como la inseguridad afecta los tres marcos citados, nuevamente estará destinada a obtener resultados laxos y parciales. Si se parte de que el modelo es de trabajo social, entonces implica la necesidad no sólo de conocer una realidad, sino de intervenir en ella; es por eso que para Tello Peón la “intervención no es un trabajo instrumental como algunos la consideran; es, ante todo, una verdadera praxis, en el sentido de síntesis de teoría y acción, de unión del pensar y el hacer, lo cuál indica que conocer el problema y diseñar la forma de intervenir en él no son dos momentos secuenciales, sino un sólo paso en un mismo proceso que se construye con el respaldo de los actores que intervienen y que son quienes le dan sentido y orientación a la acción realizada.”¹⁹⁹

Un aspecto relevante y que diferencia al modelo es el ubicar a la inseguridad pública como problema social y desde esa esfera orientar la intervención; es decir, desde lo social. Ello implica “identificar a la ‘gente’ que orienta recíprocamente sus acciones, esto es, a los actores sociales

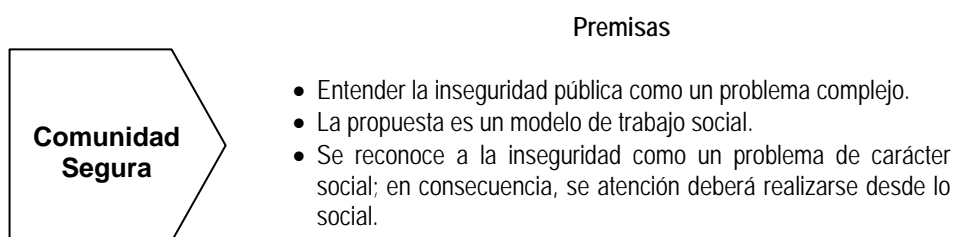
¹⁹⁷ Tello P.,Nelia. “Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública” en “Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-99.

¹⁹⁸ Op. Cit.

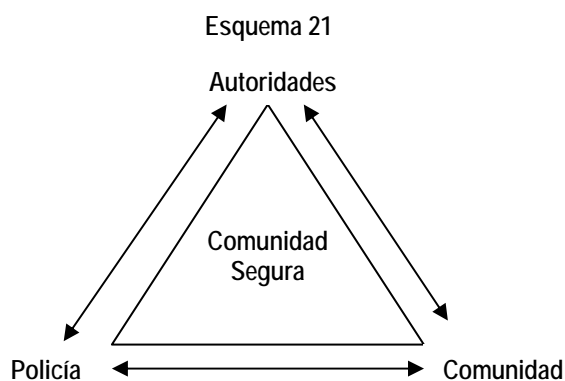
¹⁹⁹ Ibidem p-100

involucrados en el asunto o problema al que nos estamos refiriendo”²⁰⁰
 En síntesis, las tres ideas anteriores son las premisas que orientan al Modelo Comunidad Segura.

Esquema 20



Ahora bien, este modelo, identifica tres actores principales relacionados al abordaje de la inseguridad pública; estos son: la comunidad, los policías y las autoridades.



Aunque dichos actores se relacionan al tema, por lo regular lo hacen de forma desarticulada, ya que la relación entre ellos está caracterizada por la fragmentación y la desconfianza. Particularmente las autoridades y la policía se han desvinculado de la sociedad, pese a que surgieron de ella como medio garantizar el orden y consecuentemente la seguridad de sus miembros. Para entenderlo mejor, Tello señala que “las relaciones se deterioran hasta el grado de llegar a fracturarse, con lo que aparecen dos bandos: el de la comunidad, por un lado, y el de las y los policías y las autoridades por el otro, que paulatinamente van desarrollando antagonismos irreconciliables.”²⁰¹ El contexto de la comunidad, como ya

²⁰⁰ Ibidem p-102

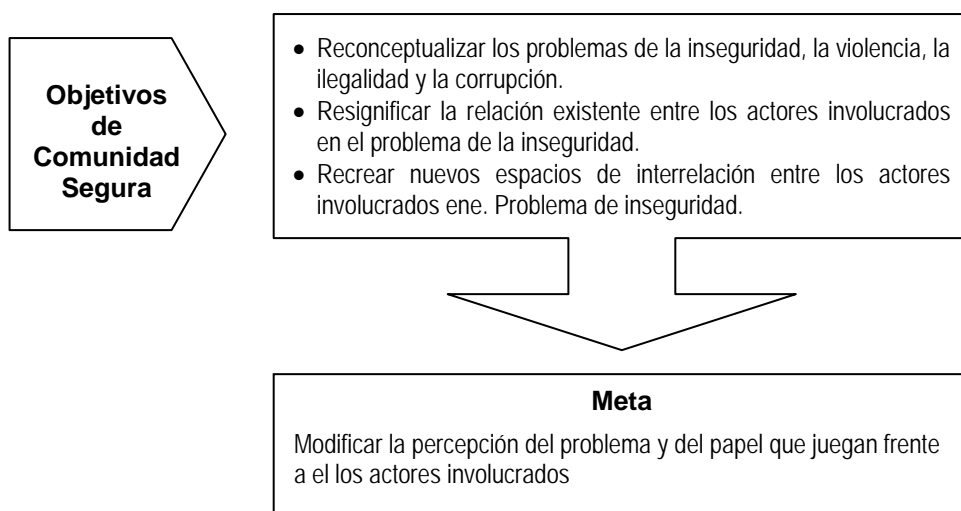
²⁰¹ Tello P., Nelia. “Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública” en “Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-102

se ha expuesto con anterioridad, es menos esperanzador si se considera que la inseguridad es un “problema cuyo origen está en la descomposición social que caracteriza la dinámica actual de nuestra sociedad, dada en el marco de derecho débil, una estructura socio-económica formal incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población y una ruptura del tejido social que desencadena una lucha por espacios alternos de sobrevivencia y de reorganización socio política.”²⁰²

Lo anterior, facilita el complejo entramado de la inseguridad, la violencia, la corrupción e ilegalidad en la que se encuentran inmersos los actores citados, lo que repercute en la percepción que tienen sobre dichos problemas y de su papel para enfrentarlos.

Se recupera a la comunidad como actor, en su sentido socioterritorial, pero también cultural; es decir, como espacio en el que se expresa y reproduce la sociedad pero a nivel microsocial, con las interacciones de sus miembros, sus valores, tradiciones, identidad, arraigo, necesidades, juego de intereses, etc. La comunidad vive la inseguridad, la violencia, la corrupción y la ilegalidad como medio de sobrevivencia en el todo social, pero también puede reconstruir su propio sentido de común-unidad y seguridad.

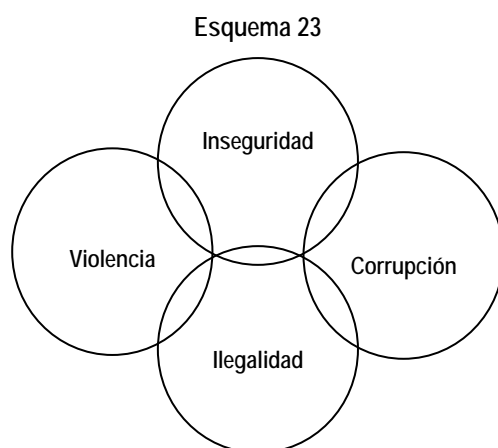
Esquema 22



²⁰² Tello, Nelia. “La socialización de la violencia en las escuelas secundarias: proceso funcional a la descomposición social” ENTS-UNAM, Mimeo, México, 2005

Por ello, es de vital importancia para cambiar el estado actual de las cosas, el reconceptualizar los problemas y la forma de enfrentarlos; resignificar la relación existente entre los actores involucrados en el problema de la inseguridad; y recrear nuevos espacios de interrelación entre los actores involucrados en el problema de la inseguridad. Estos son los objetivos que persigue precisamente el Modelo Comunidad Segura.

Como se puede apreciar, a diferencia de los esquemas tradicionales de entender y atender el problema de la inseguridad, impulsados por las autoridades, la policía o grupos ciudadanos, no se plantea a priori la reducción de delitos, si no más bien, modificar la percepción del problema y del papel de los tres actores para enfrentarlo. No por que reducir los delitos sea menos importante, sino porque el problema es complejo y requiere incidir en él con mira de largo plazo, y no sólo con tintes inmediatistas que no cambian el fondo de las cosas.



Estos cuatro problemas son para el modelo, los ejes temáticos de intervención en los cuáles se enfocará el análisis, reflexión y actuación de los distintos actores considerados.

Para tal efecto, Tello Peón sostiene que es necesario la reconceptualización del problema y la resignificación de los actores, entendiendo por reconceptualizar el “construir significados nuevos para conceptos viejos y desgastados; lo que se busca con ello es recuperar la

capacidad de asombro ante hechos no deseables, llenarlos de contenido teniendo en el centro al hombre y lo que desea y no aceptando como dados los contenidos desde lo no deseable pero sí existente: la negación del hombre.”²⁰³ En este caso, reconceptualizar la inseguridad y fenómenos asociados, implicar reflexionar y poner en duda las concepciones existentes, las formas para enfrentarlos y el papel que juega cada uno de los actores.

El otro objetivo es resignificar las relaciones entre los actores involucrados, lo se pretende –según palabras de la autora- “es iniciar relaciones entre el *yo* y *el otro*, tras aceptar *la existencia del otro como mi igual en la diferencia*, con miras a configurar identidades individuales predispuestas a construir un sujeto colectivo, plural, responsable de la historia, del presente y del espacio concreto en el que se desenvuelve.”²⁰⁴

Para lograr lo anterior, es menester detonar acciones de reflexión y acción que propicien la modificación de la percepción de los actores participantes como objetivo estratégico o meta. En el marco del modelo, se entiende como percepción al “fenómeno en el que interactúan componentes físicos, personales y contextuales, los cuáles en su interacción permiten crear imágenes e ideas del mundo en el que nos desenvolvemos, que sirven de base para la toma de las decisiones que detonan nuestro actuar”...”Ahora bien, arribar a percepciones colectivas asumiéndonos como sujetos que hacen la historia y potencian sus potencialidades en la relación con el otro, aumentan la participación social y lubrican la cohesión, condiciones básicas para la existencia de una vida en común.”²⁰⁵ En consecuencia, la percepción preexistente en cada uno de los actores determina o influye en su actuación, de ahí la necesidad de modificarla para alcanzar nuevas interacciones entre ellos y propiciar situaciones de cambio.

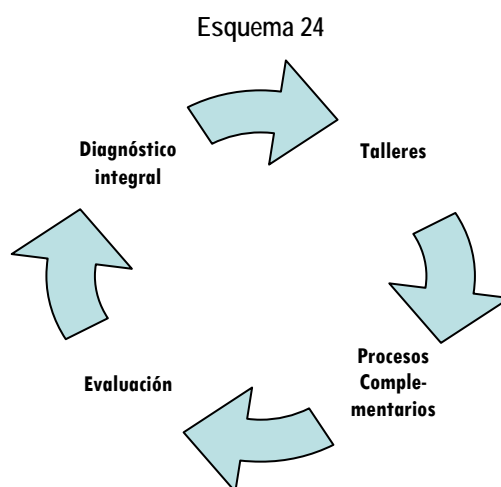
²⁰³ Tello P., Nelia. “Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública” en “Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-104

²⁰⁴ Op. Cit.

²⁰⁵ Ibidem p.105

4.1.2 Fases del Modelo Comunidad Segura

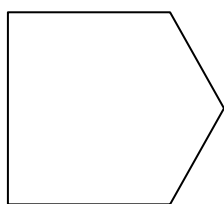
Una vez señalado la concepción y actores del modelo, se desglosará las fases de que se compone el proceso de intervención mencionado. Como se apreciará el conocer y hacer simultáneos, son parte de un mismo proceso. Las fases de Comunidad Segura son: a) Diagnóstico integral; b) Talleres con los actores involucrados; c) Procesos complementarios; d) Evaluación.



Diagnóstico integral

El diagnóstico -según la autora- “es un punto de síntesis que permite definir una plataforma de partida, a la vez que un referente obligado al que debe regresarse periódica y sistemáticamente para hacer real lo que debería ser sustantivo para el trabajo social: aprender de los procesos en los que interviene y participa.”²⁰⁶ Dicho diagnóstico se integra a partir de tres formas de exploración de la realidad, echando mano de las herramientas de investigación social.

Esquema 25



- Investigación histórico documental
- Investigación de tipo diagnóstico
- Estudio de percepción de la población

²⁰⁶ Ibidem p.107

La **investigación histórico documental** es el estudio del fenómeno en un espacio determinado en el presente y desde ese punto realizar un análisis en retrospectiva para entenderlo mejor. Si se analiza la problemática en un espacio territorial o institucional determinado, seguramente sus características lo pueden asemejar o hacer diferente de otras realidades aparentemente similares.

La **investigación tipo diagnóstico** –explica Tello- “abarca lo económico, lo político, lo psicosocial y lo cultural, agregado todo ello al problema de la inseguridad y buscando establecer las líneas de interretroactividad de lo social, lo grupal y lo individual.”²⁰⁷

Finalmente, el **estudio de la percepción** de la población con la que se trabaja, se realiza antes y después del proceso de intervención a efecto de medir la percepción social original y final sobre los temas eje del modelo; es decir, inseguridad, violencia, corrupción e ilegalidad. Así se puede no sólo medir el antes y el después, sino incluso comparar las diferencias perceptuales entre los actores involucrados. La importancia del estudio radica en que la percepción puede ser la antesala de comportamientos sociales de los actores en cuestión.

Talleres

El segundo momento metodológico consiste en que una vez identificados, se concrete el trabajo separado y paralelo con los distintos actores; es decir, se conforman grupos por elementos de los actores citados, como pueden ser grupos de autoridades, de policías y de la comunidad. En éste último caso, pueden ser grupos vecinales, de comisiones de prevención del delito, de locatarios y comerciantes, de mujeres, de jóvenes, etc.

²⁰⁷ Ibidem p.107

Una vez conformados, la estrategia de intervención se basa en “la realización de talleres de reflexión de y análisis sobre los ejes temáticos que se llevan a cabo, simultáneamente pero en grupos separados. Después se crean espacios de interacción entre los diversos actores en sesiones que se denominan ‘un nuevo equipo de trabajo’.”²⁰⁸ El trabajar primero en forma separada y después conjunta, es una iniciativa pertinente, ya que si de origen se propiciaran los espacios de reflexión e interacción entre los 3 actores, se propiciaría conflicto y un deterioro mayor de la relación. Precisamente ese ha sido un error recurrente del gobierno local, ya que se convoca a espacios de participación, deliberación o toma de decisiones en los que confluyen los distintos actores con percepciones antagonizadas, lo que imposibilita el entendimiento y el trabajo conjunto.²⁰⁹

Lo interesante de los talleres es que los participantes reflexionan sobre el problema en sí, sobre su posible atención, así como sobre el papel de ellos mismos, asumiendo cada quien su responsabilidad y generando respeto y empatía con el otro. Cuando los participantes llegan a los talleres les es más fácil corregir la página del otro, pero al paso de las sesiones interiorizan que el primer paso es corregir la propia página; es decir, “los talleres de COMUNIDAD SEGURA han sido concebidos como una experiencia de cambio que busca detonar un proceso de reflexión y análisis que permita reconocer la problemática en cuestión en el ámbito personal y social y conduzca a asumir responsabilidades en el proceso de resignificación de las relaciones sociales”²¹⁰

En este tipo de talleres han participado policías preventivos y auxiliares; funcionarios públicos delegacionales; y vecinos, locatarios, profesores,

²⁰⁸ Tello P. ,Nelia. “Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública” en “Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-108

²⁰⁹ Ejemplo que ilustran lo anterior, son las Sesiones de los Comités Delegacionales de seguridad Pública y las reuniones de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia que una vez por semana se abren a la participación vecinal.

²¹⁰ Tello Peón, Nelia y Carlos Garza F. “Comunidad Segura, una experiencia de cambio” Revista de Educación 2001, Enero, México, 2001.

comités vecinales, comisiones de seguridad, así como estudiantes de secundaria y padres de familia; por parte la policía, las autoridades y la comunidad respectivamente, como parte de los actores del modelo.

Como se mencionó, los temas de los talleres son los propios ejes del modelo (inseguridad, violencia, corrupción e ilegalidad); los participantes reflexionan sobre cada uno de ellos, sobre como lo viven, en que han contribuido para que persistan o se solucionen, etc. Al finalizar, se genera un espacio de encuentro e interacción entre los tres actores en la que la relación con el otro toma un nuevo significado y consecuentemente, se tienden puentes de comunicación y compromiso mutuo. Al término del proceso, es un hecho que la reflexión y nueva interacción propician el cambio de la percepción de los que viven la experiencia.

Para que lo anterior se logre en los términos planteados, los grupos no se conducen por sí mismos, sino que son auxiliados por una agente profesional externo, que por lo regular es un trabajador social, cuyo papel es fungir como “facilitador” del proceso a fin de evitar que algún actor pretenda imponer su criterio frente a los otros actores. Cabe en este momento hacer la precisión que los talleres no son charlas, cursos o sesiones informativas en los que los asistentes asumen los contenidos que se les brindan, sino por el contrario son verdaderos espacios de reflexión y análisis de la realidad y de construcción individual y colectiva de visión de futuro, así como de acuerdos para alcanzarlo.

Procesos complementarios

A la par de la intervención, se realizan procesos complementarios dirigidos a la comunidad en general del espacio en el que se trabaja, a fin de generar un ambiente favorable y de resonancia sobre lo abordado en los talleres. En este marco, se acompaña el proceso de los talleres con campañas de sensibilización, carpas interactivas en espacios públicos, así como “estudios de casos, procesos de mediación, acompañamientos

metodológicos para el desenvolvimiento de acciones concretas y formación de redes para la atención del problema”²¹¹

Por ejemplo, en el caso de la puesta en marcha en la zona de los Pedregales, en la Delegación Coyoacán, la campaña de sensibilización estuvo compuesta por carteles que se pegaron en los espacios de los talleres, así como en espacios públicos en los que tiene acceso la mayor parte de la población: oficinas públicas, sectores de policía, mercados, escuelas, guarderías, lecherías, etc. Además se rotularon bardas en puntos estratégicos con mensajes alusivos a lo que se reflexionaba y acordaba en los talleres: “La seguridad es tarea de todos”, “En los Pedregales todos somos responsables de que la ley se cumpla”, etc. La clave fue el generar una imagen gráfica única que le diera coherencia a lo que se comunicaba. Así incluso, la comunidad esperaba mes con mes, cuál era el nuevo mensaje que aparecería en las bardas que los propios vecinos habían prestado para rotularlas. Aunque el proceso se realizó desde el año 2000, hasta el 2005 algunas de esas bardas se conservaban intactas, como si esperasen un nuevo mensaje que transmitir a la comunidad e incluso permanecieron respetadas por los graffiteros de la zona.²¹²

Otro elemento que refuerza el trabajo de los talleres, es el impulso de estrategias vivenciales a través de actividades de alto impacto, pero de intervención específica en la comunidad. Ejemplo de ellos son las carpas interactivas en espacios públicos, en las que un equipo de facilitadores, captan la atención de los múltiples usuarios y transeúntes que circundan por los lugares en los que se instalan dichas carpas, con actividades novedosas, atractivas e incluso lúdicas (video debates, juegos, charlas, distribución de materiales informativos, sociodramas, etc.). El objeto es

²¹¹ Tello P., Nelia. “Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública” en “Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-110

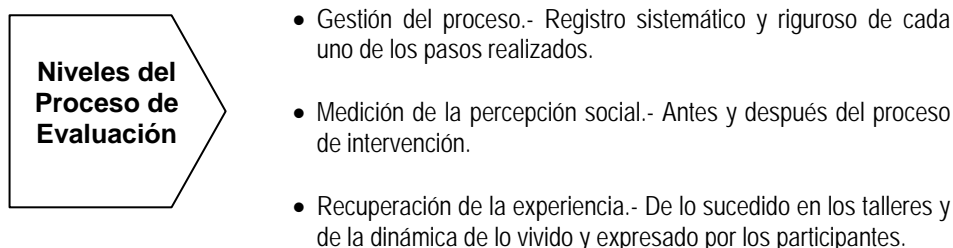
²¹² Las últimas que permanecieron intactas hasta el año 2005 sólo fueron sustituidas por partidos políticos que aprovechando su ubicación estratégica, se las apropiaron para rotular propaganda electoral en el proceso del 2006.

“desencadenar procesos colectivos de reflexión y acción.”²¹³ Estos tan sólo son algunas muestras de las acciones complementarias; sin embargo, éstas pueden ser tan diversas como las determinen los propios actores, cuando articulan acciones como “un nuevo equipo de trabajo”.

La evaluación

La evaluación es una fase de suma importancia para el modelo, no entendida ésta como un mero elemento de un proceso administrativo, sino más bien como la posibilidad de medir cambios, valorar el logro de objetivos, y recuperar y sistematizar nuevos aprendizajes que permitan profundizar en el conocimiento e intervención en la realidad.

Esquema 26



Precisamente la evaluación de la puesta en marcha del modelo, es lo que le ha permitido a sus autores y ejecutores irlo perfeccionando al grado de que ya empieza a reconocerse por especialistas y gobiernos, como un modelo factible de implementación; aunque claro, es más conveniente para determinados intereses, realizar acciones rápidas de alto impacto que terminan siendo fuegos de artificio o implementar acciones que se enfocan en el otro (actor) y no en la reconceptualización del problema y la resignificación del propio papel y de la relación con los otros actores.

Una vez expuesto *grosso modo* en qué consiste el modelo “Comunidad Segura”, se puede identificar que al momento, la mayor parte de las acciones realizadas se han enfocado a dos actores principalmente: la policía y la comunidad. Sin embargo, poco se ha explorado en la

²¹³ Tello P, Nelia. Op. Cit.

intervención con las autoridades como actor del modelo, ya que –como indica Nelia Tello- “son los sectores más difíciles en lo de involucrarse en la dinámica concreta, pues se comportan como defensores del *statu quo* y tienen de manera sistemática a la justificación desde la postura del poder.”²¹⁴

Por ello en las siguientes líneas se intentará explorar algunas vertientes de lo que pudiera considerarse el papel de las autoridades en la lógica de Comunidad Segura.

4.2 Propuesta para integrar al gobierno local, como el actor Autoridad en el marco del Modelo Comunidad Segura.

Como se analizó en el capítulo anterior, son múltiples las acciones implementadas por el gobierno local para tratar de atender el fenómeno de la inseguridad pública, pero desde una óptica permeada por el paradigma dominante. El reto es incorporar a dicho gobierno en su papel de “Autoridades” como actor que se asume como tal, en la operación de Comunidad Segura, más allá del discurso y de la actuación como proveedor de recursos para su implementación.

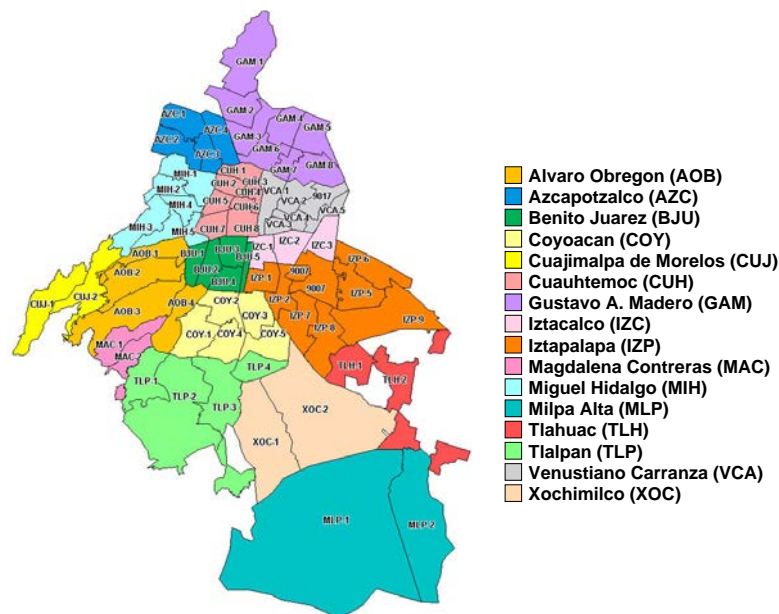
En primer término, el gobierno local al que se hace referencia en este caso, es al Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, éste es un gran aparato institucional que en su conjunto y en su dinámica es difícil incorporarlo a la puesta en marcha del modelo en un espacio determinado. Considerando lo anterior, es necesario –para efectos de esta tesis- acotar que parte de dicho aparato puede fungir como el actor “Autoridad” en la lógica de Comunidad Segura. Aunado a lo anterior, para desarrollar la presente propuesta, se delimitará un espacio en el que se pueda implementar y medir los resultados de una posible intervención social en los términos expuestos.

²¹⁴ Ibidem p.110

4.2.1 Delimitación de un espacio de intervención e identificación del actor Autoridad.

En este orden de ideas, recuperando la división socio política, territorial y administrativa en materia de seguridad y justicia, en que se estructura el Distrito Federal, se propone como espacio físico de intervención a la delimitación territorial de cualquiera de las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en que se divide la ciudad.

Esquema 27



Como se explicó en el capítulo previo, para efectos de Seguridad y Procuración de Justicia, no bastaba la división territorial de los Órganos Político Administrativos (Delegaciones Políticas), toda vez que se viven realidades completamente distintas, incluso al interior de ellas. Por ejemplo: La Delegación Tlalpan presenta características distintas en materia de inseguridad en la zona popular de Padierna y Ajusco Medio, con relación al Centro Histórico de la demarcación o al corredor comercial y de servicios de Coapa. El perfil poblacional y de usuarios es distinto, la infraestructura y estado de fuerza es diferente, y la manifestación del fenómeno delictivo también es diferenciada.

Considerando lo anterior, si se tomase en principio como espacio de intervención a una delegación en su conjunto, si no se tienen claras dichas diferencias, la intervención puede ser poco funcional, a menos que se cuente con los recursos humanos, materiales, infraestructura y financieros para atender simultáneamente a una demarcación territorial completa.

Por ello, los límites socioterritoriales de las coordinaciones interinstitucionales citadas, son más reducidas y menos heterogéneas de lo que es una delegación política. Además, existe como ventaja que todo el sistema operativo y de evaluación de la acción de gobierno en materia de seguridad pública y procuración de justicia, está organizado administrativamente sobre dichos límites territoriales (reducción y comportamiento delictivo, estrategias preventivas y operativas, productividad institucional, asignación de recursos, etc.), lo cual facilitaría realizar acciones comparativas entre coordinaciones y al interior de las propias coordinaciones. En síntesis, se puede realizar el proceso de intervención de Comunidad Segura en cualquiera de los 70 territorios en que se divide la ciudad. En este contexto, Tlalpan tiene 4, Coyoacán 5, GAM 8, Iztapalapa 9, etc.

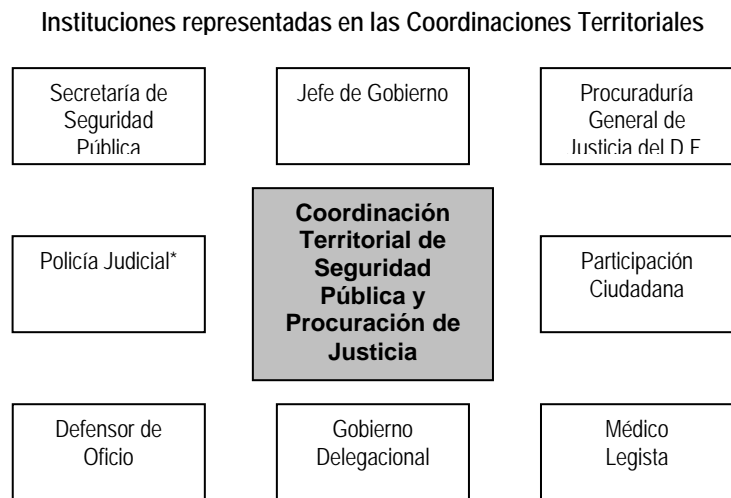
Ahora bien, ya definido el espacio, el siguiente paso es identificar que instituciones del gobierno local se pueden constituir en dichos territorios como el actor "Autoridades".

En primera instancia, si la división territorial que se usará, es la de las propias Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, que mejor que las instituciones que las integran se conviertan en conjunto en las autoridades referidas.

Como ya se expuso previamente, las Coordinaciones Territoriales, hacen las veces del Gabinete de Gobierno y Seguridad encabezado por el Jefe de Gobierno, pero a una escala menor. Se integra por los representantes

de diversas instituciones en la materia, para analizar, planear y tomar decisiones frente a la problemática delictiva de su delimitación territorial.

Esquema 28



Como se aprecia, prácticamente están representadas todas las instituciones que ejercen una función de autoridad en materia de seguridad pública, procuración de justicia, justicia cívica y gobierno; incluso se encuentran representados el propio Jefe de Gobierno y el Jefe Delegacional. Dicho en otras palabras, la propuesta es que las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, sean consideradas en sí mismas como el actor AUTORIDAD del Modelo Comunidad Segura.

Cabe aclarar que aunque están representadas la Secretaría de Seguridad Pública y la PGJDF, de quienes dependen las policías preventiva y judicial, su participación es en carácter de mandos, por lo que no chocan con la participación de los elementos policiales que constituyen al actor POLICÍA. Otro elemento a considerar es que los gobiernos delegacionales representan a la expresión de gobierno más cercana a la comunidad, por lo que se tiene que cuidar que su representación en las coordinaciones mencionadas, recaiga en servidores públicos de nivel y no en funcionarios menores del área de seguridad pública delegacional, como cotidianamente ocurre.

Considerando lo anterior, las piezas necesarias para un proceso de intervención completo inspirado en Comunidad Segura, pueden ser las siguientes:

Cuadro 16

Actores del Modelo en un espacio determinado en el Distrito Federal

Actores	Autoridad	Integrantes de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
	Policía	Policías preventivos y judiciales asignados a cada una de las Coordinaciones Territoriales.
	Comunidad	Comités Vecinales, Comisiones de Seguridad y Prevención del Delito, comerciantes, grupos de mujeres, de jóvenes, de la 3ª. Edad, Asociaciones de Padres de Familia de las unidades territoriales ubicadas dentro de los límites de las Coordinaciones Territoriales.
Espacio de Intervención		Límites de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Una de las ventajas adicionales de considerar a las instituciones de las Coordinaciones Territoriales como actores del modelo, es que tiene un lazo de compromiso institucional con la zona que les corresponde atender, ya que son evaluados y calificados periódicamente.

4.2.2 El papel de la Autoridad como actor del Modelo Comunidad Segura.

Como se recordará, Comunidad Segura se desarrolla en cuatro fases que están estrechamente vinculadas: a) Diagnóstico Integral; b) Talleres como espacios de reflexión e interacción con otros actores; c) Desarrollo de procesos complementarios; y d) Evaluación. A continuación se intentará desarrollar, cuál es el papel propuesto para la “Autoridad”²¹⁵ como actor del modelo.

En el Diagnóstico Integral.

El primer paso será la realización del diagnóstico integral en sus tres componentes. En cuanto a la **investigación histórico documental**, se

²¹⁵ Para efectos de este trabajo se hablará indistintamente con los términos autoridades, gobierno local, Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, como simil del actor Autoridad.

tomarán algunos elementos que permitan contextualizar el papel de la autoridad en el espacio de intervención, como pueden ser:

- Límites territoriales del área de intervención.
- Comportamiento cronológico del fenómeno delictivo de acuerdo a índices y registros de la autoridad.
- Identificación de la función normativa y operativa desarrollada por la autoridad.
- Identificación de programas y acciones implementados, así como de resultados positivos o negativos alcanzados.
- Identificación del perfil de usuarios de los servicios proporcionados por la autoridad.
- Identificación de los recursos, infraestructura, equipo y estado de fuerza de la autoridad. (En sus diversas instituciones que lo integran).

Estos son tan sólo algunos indicadores expresados en forma enunciativa, más no limitativa, por lo que se pueden incrementar o desagregar en función de las necesidades y características del espacio de intervención.

Para tal efecto, se puede recurrir a una serie de fuentes documentales de información que genera la propia autoridad, tales como:

- Los registros de incidencia delictiva del Sistema de la PGJDF
- Los reportes del Sistema de Información Policial (SIP)
- Las estadísticas y reportes de policía judicial y juzgado cívico.
- Los informes periódicos de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
- Los informes y comparecencias de los Jefes Delegacionales.
- Los informes de los Comités Delegaciones de Seguridad Pública.
- Programas de trabajo institucionales o de acciones conjuntas, así como sus respectivos reportes periódicos.
- Estudios monográficos e históricos de las colonias que abarcan las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

- Compendios o páginas web sobre el marco jurídico que regula las acciones de la autoridad.
- Entre otras

Cabe mencionar que todas ellas, se encuentran vigentes y son actualizadas con relativa periodicidad, además de que derivado de las reformas de ley, mucha de la información citada, se encuentra en las páginas institucionales en Internet. Lo anterior, será de mucha utilidad para la integración del diagnóstico en el que colabora el “Actor” con el que se trabaja, en este caso la autoridad, pero sobre todo para el agente facilitador del proceso, ya que éste tiene como papel inicial la reconstrucción y sistematización de la información histórica del problema en el que se está interviniendo.

En cuanto al **estudio de tipo diagnóstico**, este presenta características tendientes a profundizar informaciones de tipo económico, político, psicosocial y cultural; por lo que algunos elementos que formaran parte de este estudio serán los siguientes:

- Perfil demográfico, económico y sociocultural del espacio de intervención.
- Perfil sociocultural de los sujetos (individuales o institucionales) que conforman el actor Autoridad.
- Factores asociados a dicho perfil que están relacionados a la comisión de actos delictivos, de violencia, corrupción e ilegalidad.
- Identificación de formas en que se expresa la inseguridad, la violencia, la corrupción e ilegalidad, tanto en el espacio de intervención, como en las instituciones que conforman al actor Autoridad.
- Identificación y valoración de los mecanismos formales e informales de relación entre las instituciones que representan a la autoridad, así como la relación de éste actor, con el actor Policía y el actor Comunidad.
- Etc.

Esta fase se desarrollará, no sólo consultando fuentes de índole documental, sino también auxiliándose de entrevistas directas, recorridos

de observación, visitas y observación en instituciones, entre otras técnicas de investigación social. Ahora bien, como lo explica Tello Peón, “uno de los resultados es que permite formular una gama de preguntas que dan pie a la tercera exploración.”²¹⁶

El tercer elemento es el **estudio de percepción**, mismo que se realizará previo al trabajo de intervención directa con los actores, ya que antes de detonar el proceso de reconceptualización del problema y la resignificación de relaciones entre ellos, es necesario identificar cómo perciben el fenómeno, el papel de los otros actores y el suyo propio.²¹⁷ En el caso de la Autoridad, es recomendable hacer el estudio de percepción con el actor mismo; es decir, con los sujetos de las instituciones, como pueden ser los siguientes:

Cuadro 17

Actor	Institución	Representante a considerar en el estudio de percepción
Autoridad	Secretaría de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo Regional de la SSP • Coordinador Delegacional de la SSP (Superior Operativo, más no orgánico del Jefe de Sector) • Director de Policía Sectorial (Jefe de Sector) • Subdirector de Policía Sectorial (Jefe Gama) • Jefe de Grupo (Jefe Delta) • Jefe de la Unidad de Control Administrativo-UCA (Jefe Alfa)
	PGJDF Agencia del Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal Desconcentrado de la PGJDF • Responsable de Agencia del Ministerio Público • Agentes del Ministerio Público (De turno y de mesas de trámite) • Oficiales Secretarios (De turno y de mesas de trámite)
	PGJDF Policía Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Comandante de Policía Judicial • Jefes o Comandantes de Grupo
	Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica Juzgado Cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador Delegacional de Juzgados Cívicos • Jueces Cívicos • Oficiales Secretarios
	Dirección Gral. de Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Promotor Vecinal habilitado como enlace con la Coordinación Territorial.

²¹⁶ Tello P. Nelia. “Comunidad Segura: un modelo de trabajo social para intervenir en el problema de la inseguridad pública” en “Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera edición, México, 2004, p-107

²¹⁷En este caso el problema se refiere a los considerados como temas eje del modelo: inseguridad, violencia, corrupción e ilegalidad.

Actor	Institución	Representante a considerar en el estudio de percepción
		<ul style="list-style-type: none"> Promotor Vecinal habilitado como enlace con el Programa Policía de Barrio.
	Jefatura de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Representante del Jefe de Gobierno
	Jefatura Delegacional	<ul style="list-style-type: none"> Jefe Delegacional Director de Seguridad Pública Delegacional Representante del C. Jefe delegacional Subdirector o titular de área de prevención del delito

Nota: No hay que olvidar que en este caso la Autoridad está integrada por los representantes de las distintas instituciones de la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia que se escoja para trabajar, ya que todas ellas presentan la misma composición.

Este estudio se puede realizar a través de una encuesta entre los que conforman a la Autoridad, o bien, a través de entrevistas directas estructuradas, grupos focales, escalas de valores, etc.

La valoración de la percepción se debe aplicar antes del trabajo intervención y con los mismos indicadores al término del proceso, a efecto de identificar cambios o modificaciones positivas o negativas. Asimismo, es pertinente realizar un estudio espejo, de la percepción de los otros actores sobre la autoridad y el papel que ésta ha desempeñado para enfrentar los problemas eje del modelo, con el propósito de hacer un análisis comparativo.

La articulación lógica de los resultados de los tres estudios referidos, darán como producto el diagnóstico integral inicial, mismo que se irá retroalimentando al paso del proceso de intervención. Así, no sólo se genera y recupera el conocimiento necesario para la intervención, sino que además, se convierte en un proceso de aprendizaje para el agente facilitador que en este caso es el trabajador social.

En los talleres como espacios de reflexión e interacción con otros actores.

El siguiente paso es el generar procesos de reconceptualización de los temas eje del modelo e interacción con otros actores, lo que redundará en asumir un compromiso frente al problema.

El taller es el espacio de reflexión y construcción colectiva, en el que la inseguridad, la violencia, la corrupción y la ilegalidad, se convierten en los temas generadores de la discusión y cuestionamiento individual y grupal, lo que trae consigo desmitificar realidades, modificar percepciones y alentar comportamientos distintos.

En este orden de ideas, es de vital importancia que los representantes de las instituciones que se asumen como la autoridad, al participar en los talleres reflexionen sobre la inseguridad, la violencia, la corrupción y la ilegalidad en sí, pero también sobre como perciben al “otro” actor, pero más importante aún, el cómo se perciben a sí mismos en la reproducción o la atención del problema. A diferencia de los talleres de la comunidad o de los policías, en este caso será más complejo su integración y desarrollo, ya que en los primeros, los grupos con los que se trabaja comparten cierta actividad o identidad, lo que los hace grupos de características relativamente- homogéneas, pero las instituciones tienen naturalezas y funciones distintas, al grado que algunas están interrelacionadas o en competencia. El primer reto será que se asuman como un sólo actor denominado “Autoridad” en un espacio determinado.

Una vez que se ha trabajado con las autoridades por separado, el segundo reto será el impulsar espacios de interacción con los otros actores.²¹⁸ En cuanto a la relación entre policía-comunidad, cabe mencionar que cuando se realizan las sesiones denominadas “un nuevo equipo de trabajo” se llega a un punto en el que ambos actores se dan un trato de iguales o pares pese a que son distintos; sin embargo con las autoridades, se deberá procurar lograr el mismo efecto, ya que siempre han asumido un papel de superioridad con relación a la comunidad o la propia policía que depende de ellos. La conformación de “nuevos equipos de trabajo” con la participación de la autoridad representa un mayor grado de dificultad para el facilitador del proceso, pero también un gran potencial, ya que a diferencia de los otros dos actores, éste actor puede tomar decisiones y aplicar recursos -que los otros no tienen- en

²¹⁸ Que previamente deberán haber pasado un proceso similar en sus propios talleres.

beneficio del proceso. Si se logra que los tres actores asuman un compromiso de respeto y apoyo mutuo como iguales a pesar de ser diferentes, se podrán detonar procesos complementarios que seguramente repercutirán en la modificación de la percepción de los participantes, lo que a su vez traería consigo, efectos inmediatos en la resignificación de la relación policía-comunidad-autoridades.

En los procesos complementarios.

A la par del proceso, se podrán realizar acciones de reforzamiento de lo reconceptualizado y resignificado en los talleres a través de las dos estrategias contempladas en el modelo Comunidad Segura; la primera es la campaña de comunicación y promoción sobre los ejes temáticos citados, pero con la particularidad de que ahora se tendrá que incluir una vertiente focalizada en el actor "Autoridad"; lo cuál implica llevar hasta los espacios de trabajo de las autoridades una misma imagen institucional de un proceso que han vivido en conjunto y con los otros actores: construir una Comunidad Segura. Para lo anterior, se podrá echar mano de carteles, vinilonas, volantes, folletos, materiales de papelería, spots de audio o video, etc.

Otra acción recurrente en la aplicación del Modelo Comunidad Segura, es la realización de acciones de alto impacto inmediato, como la presencia de carpas itinerantes e interactivas en las que la comunidad en general tiene acceso a los temas eje del modelo. Se propone como nuevo elemento, el que éstas no sean desarrolladas solamente por los agentes facilitadores, sino que en ellas se involucren los tres actores. Particularmente las autoridades pueden aportar desarrollando funciones que normativamente les están permitidas, pero con un renovado espíritu de servicio, por ejemplo: El Ministerio Público Móvil puede fungir más que para captar delitos, como agente conciliador en conflictos que pueden ser constitutivos de conductas delictivas, pero que pueden resolverse a través de la conciliación de intereses. Lo mismo aplica para el "Juzgado Cívico en Comunidad" o para las funciones delegacionales de orientación

jurídica y de recuperación del sentido de orden en las vías y espacios públicos. Las carpas interactivas, además de ser detonadoras de la reflexión, también pueden servir como espacios de acercamiento de las autoridades con las comunidades.

Pero además de los dos ejemplos anteriores, se pueden desarrollar otros procesos complementarios a partir de las funciones y recursos de las autoridades, como resultado de los acuerdos tomados entre los tres actores en la conformación de “nuevos equipos de trabajo”. Para tal efecto, éstas iniciativas se pueden agrupar en 4 vertientes:

- a) En la reconstrucción del tejido social, la identidad y del sentido de comunidad.
- b) En la promoción de la cultura de la legalidad.
- c) En la recuperación física y social del espacio urbano.
- d) En la toma de decisiones, la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos destinados a combatir la inseguridad pública.

a) En la reconstrucción del tejido social, la identidad y del sentido de comunidad.

La autoridad como parte de un “nuevo equipo de trabajo” debe entender y comprometerse con dos aspectos fundamentales: Primero no puede existir seguridad, sin comunidad; y segundo: la autoridad es una agente facilitador de la recuperación del sentido de comunidad. El reconstruir el tejido social, implica tejer relaciones entre los miembros de la comunidad, pese a los conflictos y diferencias existentes; es decir, propiciar espacios de encuentro y comunicación entre hombres y mujeres de diferentes edades y perfiles socioeconómicos y culturales, lo que contribuirá a disminuir el anonimato, la desconfianza y el temor a realizar vida comunitaria en áreas públicas, como la calle, la esquina, el parque, etc. Muchas de las acciones realizadas por la autoridad fortalecen el temor y el anonimato, como es el infundir la percepción que exclusivamente con medidas de autoprotección y mayor vigilancia policial, se recupera la seguridad. Lo anterior implicaría que las autoridades en sus diferentes

funciones contribuyeran a reconstruir el sentido de comunidad y una identidad colectiva. Algo similar impulsó Leoluca Orlando al tratar de rescatar los valores y la historia de los Palermitaños que había apropiado la mafia. Algunos ejemplos lograr lo expuesto serían los siguientes:

- Focalizar en comunidades prioritarias, acciones de desarrollo social y cultura de las Delegaciones que tendrían impregnado éste espíritu.
- Fortalecer la formación de redes sociales de mujeres, niños o adultos mayores.
- Priorizar la atención de niños y jóvenes en situación de riesgo en las comunidades en las que se aplique el modelo.
- Renovar la forma de visitas o códigos de atención ciudadana de la policía, no enfocándolos hacia vecinos que quieren ser visitados por un policía, sino a hogares en los que se ha detectado violencia familiar, condiciones de riesgo, conflictos vecinales, etc.
- Realizar acciones de vinculación comunitaria por parte del Ministerio Público y del Juzgado Cívico aprovechando su función conciliatoria, más que persecutoria y punitiva.

b) En la promoción de la cultura de la legalidad

El vivir en sociedad implica aprender a coexistir respetando a los otros; es decir, respetando las reglas del juego de vivir en comunidad. El debilitamiento del sentido de la ley, lleva a vivir fuera de ella, pero el problema se agrava, si ello a nadie le importa, empezando por la propia autoridad. Vivir en legalidad tiene dos implicaciones para el actor Autoridad que pretende formar parte de un “nuevo equipo de trabajo” en Comunidad Segura. En primera instancia, vivir en ella; y en segunda, cumplir su función de que los demás también vivan en la legalidad. Esto comúnmente se le confunde o interpreta como antesala de la intolerancia

o la represión; sin embargo, su sentido es completamente distinto. Es recuperar el papel de la autoridad en vigilar que se cumplan las reglas del juego de vivir en sociedad.

Lo anterior implica que como proceso complementario, la autoridad promueva un cambio en la cultura de la comunidad, en el que vivir dentro de la ley, sea más apetecible que vivir fuera de ella; dicho en otras palabras, asumirse como promotor de la cultura de la legalidad a través de su quehacer cotidiano. Veamos algunas acciones que como – ejemplos- pudieran contribuir a ello.

- Ordenamiento de las actividades informales en las vías y espacios públicos de las comunidades en que se intervenga con Comunidad Segura.
- Evitar el uso indebido de las vías y espacios públicos a través del dialogo y la conciliación en primera instancia, pero en caso de incumplimiento de los ciudadanos, aplicar inmediatamente la ley. (obstruir las calles con mobiliario y cascajo, ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública, estacionarse en lugares prohibidos, etc.)
- Evitar actos de corrupción en oficinas de atención al público en el ámbito territorial de la autoridad.

Lo anterior, se puede reforzar con la difusión de acciones que cotidianamente realiza la autoridad en materia de cultura vial, cortesía urbana, prevención del delito y la violencia, combate a la corrupción, etc.

Otro aspecto a considerar, es que la cultura de la legalidad puede socializarse a través de actividades lúdicas y de esparcimiento, por lo que las Delegaciones Políticas pueden contribuir con su experiencia en la materia. Si los miembros de una comunidad reconocen que sus autoridades viven dentro de la ley, y que la hacen respetar, disminuirán las conductas de desorden e ilegalidad significativamente.

c) En la recuperación física y social del espacio urbano

El sentido de desorden, como se apreció en apartados previos de esta tesis, está relacionado a la percepción de inseguridad y a la apropiación de espacios por parte de la delincuencia; por ello su recuperación física y social es de vital importancia. El error recurrente de la autoridad, particularmente en el caso de las delegaciones políticas, es que piensan que la recuperación física en sí misma, modifica en automático la percepción de inseguridad, la sensación de temor y provoca un desplazamiento de la delincuencia. Lo anterior es erróneo, ya que el espacio que no recupera la comunidad misma, no lo valora ni lo defiende. Incluso, en muchos de los casos quien lo invade y deteriora son los propios miembros de una comunidad.

Regresando al ejemplo de Palermo, Leoluca Orlando impulsó un fuerte programa de recuperación de espacios e inmuebles históricos deteriorados por el tiempo o por la posesión de la mafia. La particularidad es que no sólo intervenía la autoridad en su recuperación; sino sobre todo, alumnos de secundaria indagaban sus antecedentes históricos, las características arquitectónicas y los vínculos de dichos espacios con la comunidad. Así se fortalecía un sentido de identidad y arraigo del que era parte el espacio recuperado. Incluso, los propios estudiantes hacían las veces de guías de turistas para los visitantes a dichos lugares. El resultado: una apropiación social y física real del espacio público.

Algo similar se plantea como proceso complementario; es decir, que se realice a la par la recuperación física y social de los espacios públicos percibidos como inseguros, donde la autoridad sea un promotor del proceso, pero que lo asuma en sus manos la comunidad. Incluso una vez recuperado, la autoridad puede focalizar en dicho espacio sus acciones de fortalecimiento de la vida comunitaria. (Actividades deportivas, culturales, lúdicas, clubes de apoyo a tareas, actividades a cielo abierto de grupos de la tercera edad, etc.)

d) En la toma de decisiones y la rendición de cuentas de los recursos públicos destinados a la prevención del delito.

Como se explicó en el capítulo anterior, el gobierno capitalino desde hace algunos años, ha destinado recursos para la prevención del delito tomando la opinión vecinal. Sin embargo ello no es suficiente, ya que si se reconceptualiza el problema de la inseguridad, ello implica reconceptualizar la forma de aplicación de los recursos públicos en materia de prevención del delito y la atención de la inseguridad.

Por ejemplo, en el año 2001 se realizó en Coyoacán, una feria de bienes y servicios para la seguridad y la prevención del delito, en la que expusieron sus productos empresas e instituciones del ramo (alarmas, sistemas de video vigilancia, empresas de seguridad privada, etc.). En dicho evento también participó el equipo de Comunidad Segura ofreciendo realizar la experiencia con un costo simbólico, básicamente para la recuperación de gastos de operación. Cuando el gobierno consulto a los vecinos sobre como destinarían sus recursos, algunos Subcomités de Prevención del Delito que tuvieron conocimiento de la puesta en marcha del modelo en la zona de los Pedregales, optaron por la contratación del servicio de Comunidad Segura, ante lo cuál, la autoridad delegacional²¹⁹ se negó a la atención de tal solicitud, por considerar que era más efectiva la adquisición de otro tipo de bienes o servicios más “tangibles”.

La autoridad debe reconstruir su relación con la comunidad, ello implica reconocer que ésta, tiene capacidad de proponer y construir una visión de futuro; en consecuencia que puede proponer u orientar la toma de decisiones sobre asuntos de carácter público, como es la seguridad pública. Pero más allá de eso, si se está hablando de legalidad como un antídoto contra la inseguridad, la legalidad va acompañada de la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, para con sus gobernados.

²¹⁹ Su área administrativa, así como de seguridad pública.

En este orden de ideas, una actividad complementaria sería que la autoridad alentara la participación de la comunidad en el diseño, planeación, ejecución, evaluación de acciones, así como la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos para la consecución de una comunidad segura. Las formas para ello, son variadas (presupuesto participativo, planeación participativa, etc.), pero lo importante es que dicha acción sea asumida como compromiso de la autoridad al ser parte de un nuevo equipo de trabajo.

En la evaluación y retroalimentación del modelo

La evaluación es la fase del modelo que permite valorar el éxito o fracaso de la experiencia. Ésta se aplica para identificar no sólo resultados, sino también para identificar cómo se desarrolla el proceso. Desde el inicio de la evaluación se deberán definir los tópicos e indicadores a considerar, ya sea la gestión del proceso, el logro de objetivos, la modificación favorable o negativa de la percepción social, etc.

Si la autoridad se involucra y reconoce los resultados, podrá fortalecer su quehacer como actor ante la inseguridad, pero al mismo tiempo se habrá validado la aplicación del modelo, lo que traerá consigo profundizar en la forma de entender y atender desde lo social al fenómeno de la inseguridad pública.

El reto es que así como se empieza a instaurar un sistema de evaluación y seguimiento de resultados de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en los espacios en que se aplique el Modelo Comunidad Segura, se incorporen a dichos criterios de evaluación y calificación, los indicadores propios del modelo e ir institucionalizando su aplicación.

Finalmente, es menester resaltar que durante todo el proceso, el trabajador social fungirá facilitador en las distintas fases del modelo; es decir, como el agente externo que se involucra para que los actores logren reconceptualizar su papel y resignificar la relación entre ellos; pero también es una experiencia de aprendizaje y retroalimentación del ejercicio profesional frente a un problema social complejo y emergente.

Reflexiones y conclusiones desde la óptica del trabajo social.

En la presente tesis, se ha abordado a abordado el problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal, pasando en primer término por su conceptualización y factores o escenarios presentes en los que se genera y reproduce el fenómeno delictivo.

En segunda instancia, se realizó una revisión de la manifestación de la inseguridad en términos objetivos y subjetivos; es decir, en términos reales según los índices de denuncia y victimización, así como a través de la percepción social del problema.

Posteriormente, se hizo una revisión de cómo el gobierno capitalino entiende el problema y la forma de enfrentarlo a través un conjunto de programas de seguridad, procuración de justicia y prevención del delito. En su momento se expresó un conjunto de comentarios y observaciones a dichas iniciativas desde la postura del trabajo social.

Finalmente, se realizó un bosquejo de lo que pudiera constituirse como una propuesta del papel del gobierno local, como el actor Autoridad en el marco del modelo Comunidad Segura; para tal efecto se inició por delimitar el ámbito geoespacial en que pudiera implementarse el modelo, así como la caracterización de lo que pudiera constituirse en dicho espacio como el actor Autoridad.

Derivado de los resultados de la presente tesis, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- La inseguridad pública es un problema social complejo, por lo que su estudio y atención debe ser desde una perspectiva integral, evitando análisis e intervenciones parcializadas. El trabajador social deberá abordar el tema desde una perspectiva unilateral como lo realizan otras disciplinas como la criminología, la victimología, la psicología, la sociología e incluso la economía. En

este orden de ideas, existen un conjunto de factores y escenarios en los que se genera y reproduce la inseguridad, la violencia, la corrupción e ilegalidad, cuya compleja interrelación hace compleja la intervención; sin embargo, el trabajador social debe encontrar la forma de abordarla sin perder de vista como punto de partida la centralidad de lo social del fenómeno.

- La inseguridad es un problema emergente que ha acaparado la atención no sólo del Estado, sino de todos los sectores sociales, lo que lo ha constituido como la mayor preocupación de los capitalinos, sobre problemas de índole económica, que antaño ocupaban las principales inquietudes de los ciudadanos.
- La ausencia de seguridad en que se encuentra y percibe la población, convierte a la seguridad pública en una necesidad social que debe ser cubierta obviamente por el Estado, pero en corresponsabilidad con los ciudadanos. Bajo ésta óptica la seguridad se convierte en una tarea de todos los actores relacionados a ella.
- Así como la población no percibe una disminución delictiva, tampoco tiene confianza en las instituciones encargadas de proporcionarle seguridad y justicia a fin de garantizar su pleno desarrollo individual y colectivo; por consiguiente la desconfianza fractura la relación de la comunidad con la policía y sus autoridades. Incluso, las propias instituciones han presentado un comportamiento recurrente que a través del tiempo ha atentado contra la legalidad, la seguridad y la justicia de los propios ciudadanos, por lo que se les ha considerado como antítesis de la idea que les dio origen y naturaleza.
- La pérdida de sentido de comunidad, ha profundizado el anonimato y la fragmentación social, por lo que en las comunidades más

debilitadas y con claros signos de desorden social, se ha identificado su mayor vulnerabilidad ante la delincuencia.

- El caldo de cultivo de la inseguridad, ha sido la ilegalidad; por lo que reconstruir y socializar individual y colectivamente el sentido de la ley, entendida como las reglas del juego para vivir en sociedad, es condición necesaria para desarrollar acciones contra la inseguridad. La legalidad, es un antídoto contra la inseguridad.
- El gobierno local, aunque ha hecho esfuerzos y obtenido logros significativos en materia de combate a la delincuencia, ha visto minimizado su impacto, por que no se ha revertido el índice de victimización en general, ni la percepción social del problema. Precisamente de poco sirve incidir en los índices de criminalidad, si la población no percibe en su vida cotidiana dicha disminución del delito y la violencia. Mas aún, muchas de las acciones desarrolladas por el gobierno local han fortalecido la concepción de que con medidas de autoprotección, de la acción policial y el endurecimiento de las instituciones, se va a recuperar la seguridad, sin tener en cuenta que ello no hace más que profundizar la sensación de temor, la desconfianza y la pérdida o debilitamiento del sentido de comunidad.
- Existen diversas experiencias que dan cuenta que es posible cambiar el estado de las cosas en materia de inseguridad pública, por lo que para el trabajador social es esperanzador el conocerlas e identificar los elementos que las han convertido en modelos exitosos. Sin embargo, todas ellas han incorporado diversos elementos de acción, lo que las coloca en el ámbito de intervenciones integrales, o por lo menos, con un multi enfoque de atención.
- El Modelo Comunidad Segura, es el único modelo de trabajo social para la atención de la inseguridad pública que hasta el momento se

haya puesto a la luz pública para su implementación y reflexión por parte del gremio. Por ello, se considera pertinente –como trabajador social- el analizarlo, discutirlo y socializarlo con colegas de otras latitudes, a fin de intercambiar conocimientos y experiencias que permitan retroalimentarlo.

- Comunidad Segura es un modelo que pensado en la realidad mexicana, particularmente surgido de la experiencia profesional en comunidades del Distrito Federal. Muestra de ello, ha sido su aplicación en zonas de las delegaciones Coyoacán, Iztapalapa, Tlalpan, entre otras. Por lo anterior, se considera factible su replicabilidad en la Ciudad de México, siempre y cuando se defina un espacio delimitado de aplicación integral de la propuesta. Se reconoce como acertada la forma de abordaje de la realidad propuesta por el modelo, cuanto más que involucra a los tres actores sociales básicos en la atención social del problema: Autoridad, Policía y la Comunidad.
- La Autoridad, es el actor con el que se ha experimentado en menor medida el modelo, toda vez que por lo regular había fungido como facilitador y otorgante de los recursos para su aplicación. El incorporarlo con un papel activo en el proceso, tendiente a la reconceptualización del problema y de su propia participación para enfrentarlo; así como resignificar las relaciones con los otros actores es un reto para futuros procesos de implementación del modelo.
- Para tal efecto, se puede constituir al actor Autoridad a partir de los integrantes de cualquiera de las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, ya que la forma como están conformadas son una representación real de la autoridad en una demarcación territorial determinada.

- Con el objeto de realizar análisis comparativos, se puede aplicar el modelo Comunidad Segura en más de una coordinación territorial, ya que cada una de ellas, sostiene lineamientos de trabajo iguales. Así se podría comparar no sólo los resultados del modelo, sino también las modificaciones de la percepción social y la incidencia real en la problemática delictiva.

- Los integrantes de las coordinaciones territoriales al constituirse en el actor Autoridad, podrán generar un renovado compromiso a partir de su incorporación a “un nuevo equipo de trabajo”, lo que a su vez deberá impregnar y orientar las acciones que realicen en 4 vertientes:
 - La reconstrucción del tejido social, la identidad y del sentido de comunidad.
 - En la promoción de la cultura de la legalidad
 - En la recuperación física y social del espacio urbano.
 - En la toma de decisiones, la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos destinados a combatir la inseguridad pública.

- Todo el proceso de Comunidad Segura deberá ser impulsado por una agente externo de sólida formación profesional y que tenga por condición necesaria una visión integral del problema y de su atención. Éste es precisamente el papel del trabajador social en el modelo, el de facilitar el proceso de acercamiento a la realidad, así como de reconceptualización del problema desde cada uno de los actores, tanto de su forma de entenderlo y enfrentarlo. El trabajador social también deberá facilitar el establecimiento y resignificación de las relaciones sociales entre actores, llevándolos a conforma un nuevo equipo de trabajo en los términos expuestos en el modelo Comunidad Segura.

- De la resignificación de relaciones y la reconceptualización del problema, se espera la modificación de la percepción social, por lo que el trabajador social tiene que poner en práctica todos sus conocimientos en materia de investigación para identificar y analizar el antes y el después en cuanto a dicha percepción. Así mismo, jugará un papel preponderante en el proceso de evaluación y sistematización de la experiencia.
- El participar como facilitador del proceso de Comunidad Segura, al trabajador social le dejará una experiencia de aprendizaje indiscutible, ya que el modelo implica poner en práctica, no sólo conocimientos adquiridos, sino también habilidades y destrezas que le permitan insertarse en forma eficaz en el conocimiento e intervención en un problema complejo, que demanda una atención urgente e integral.

Finalmente, no quisiera dejar pasar la oportunidad de mencionar como se arriba a este punto de llegada. En primer lugar, en casi 10 años de contacto profesional con el tema de la seguridad pública y la prevención del delito, he observado que la forma de abordarlo parte de paradigmas y prácticas que ya dieron de sí y que no atienden de fondo el problema. Ya sean éstas desde la actuación policial, el derecho, la criminología y la administración pública en los mejores casos, hasta la mera reproducción de esquemas que por inercia se practican las instituciones. Se reconoce el esfuerzo por mejorar el estado de las cosas desde el año 2000 a la fecha por parte del gobierno capitalino, sin embargo, el punto de mirada y actuación en el diseño y operación de las políticas de seguridad no ha cambiado.

Cada capítulo fue escrito y reescrito un sinnúmero de veces, como si se tejiera de día y deconstruyera de noche, porque este tema requiere y acepta ampliar y corregir miradas para sugerir nuevas formas de intervención. Cada vez que se relea hay que cambiar algo, actualizarlo,

repensarlo. Al paso del tiempo, al realizar este documento me he dado cuenta que lo inicié estando fuera del gobierno, después ya dentro del gobierno atendiendo el reclamo de la ciudadanía por mayor seguridad, y ahora, escribo estas líneas escuchando la frecuencia policial a un costado del teclado, pues ahora tengo bajo mi responsabilidad, coordinar las acciones de un gobierno local en materia de seguridad y prevención del delito. Entonces, este trabajo documental no solo sirve para efectos recepcionales y de titulación, sino también representa la oportunidad para hacer lo que se dice; es decir, orientar la práctica e intervención profesional que se plantea en el documento.

Ser y hacer trabajo social implica aceptar que se asume una opción de vida, más allá de contar con un título como medio de subsistencia en el concierto de las profesiones. Ser trabajador social supone una toma de posición ética, así como una forma de ver y hacer las cosas desde una perspectiva integral y desde lo social. Esta toma de posición en el tema que nos ocupa, compromete a abrazar a la justicia y la legalidad como valores necesarios para garantizar la convivencia y en consecuencia la seguridad individual, comunitaria o de la sociedad.

Espero que este trabajo coadyuve a generar más preguntas que respuestas.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Carranza, Elías. *“Delito y seguridad de los habitantes”*, ILANUD-Siglo XXI-Comisión Europea, México, 1997.

Clarke, Ronald V. y Jonh Eck *“Como ser Analista Delictivo en 55 pasos”*, traducción al español por Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina, Jill Dando Institute of Crime Science, 1993.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y otros. *“Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”*, CDHDF, Primera edición, México, 2004

Dastres Abarca, Cecilia. *“¿Visiones personales, ideología o mercado al momento de informar?”*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Chile, Noviembre 2002.

Delatre, Edwin J.. *“Integridad policial, la actitud del policía frente a su comunidad”*, Instituto Cultural Ludwing Von Mises, México, 2002.

Eibl-Eibesfeldt, Irenäus. *“La sociedad de la desconfianza, Polémica para un mundo mejor”* Ed. Herder, Barcelona, 1996.

Kelling, George y Catherine M. Coles. *“No más ventanas rotas, Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades”*, Instituto Cultural Ludwig Von Mises, 1ª. Edición en español, México, 2001.

“La Biblia Latinoamericana”, España. Ediciones Paulinas-Verbo Divino, VII Edición, 1989.

Lara Klahr, Marco y Ernesto López Portillo, Coord. *“Violencia y medios; Seguridad pública, noticias y construcción del miedo”*, CIDE-INSYDE, 1ª. Edición, México, 2004.

Lara Klahr, Marco y Ernesto López Portillo, Coord. *“Violencia y medios 2; Reporteros de policía”*, CIDE-INSYDE, 1ª. Edición, México, 2006.

Mats Berdal y Mónica Serrano, Comp. *“Crimen transnacional organizado y seguridad internacional, Cambio y continuidad”*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Orlando, Leoluca. *“Hacia una Cultura de la Legalidad, La experiencia siciliana”*, Ed. UAM, Primera edición en México, 2004.

Suavet, Thomas. *“Diccionario Económico y Social”*, Ed. Estela, España, 1970.

Vanerik, Robert O. *“Accountability Sistema Policial de Rendición de Cuentas, Estudio Internacional Comparado”*, CIDE-INSYDE, México, 2005.

Zermeño, Sergio. *“La Sociedad Derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo”*, UNAM-S. XXI, México, 1996.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Alvarado Garibaldi, Salvador, "Neo-olvidados", en Semanario Etcétera, Núm 212, 20 de Febrero de 1997, México.

Arteaga Botello, Nelson. "*Sociedad y policía, un desencuentro*" en Ciudades "Inseguridad pública y violencia urbana" No. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, México, Pág. 59-64.

Brugués, Alejandro, Willy W. Cortéz y Noé Aarón Fuentes. "*Inseguridad pública en la frontera norte*" en Ciudades "Inseguridad pública y violencia urbana" No. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, CISA, México, Pág. 18-24.

Callejo, José Antonio. "*En Cancún, guerra de cárteles*" en Proceso No. 1469, 26 de diciembre de 2004, CISA, México, Pág. 10-13.

Dresser, Denisse. "*Motivos para marchar*" en Proceso No. 1443, 27 de junio de 2004, CISA, México, Pág. 13.

Esquivel, J. Jesús
"Washington anticipó la narcoviencia" en Proceso No. 1473, 23 de enero de 2005, CISA, México, Pág. 17-20.

Flores, Sandra Bibiana. "*Los Andes al punto del colapso*" en Proceso No. 1421, 25 de enero de 2004, CISA, México, Pág. 48-50.

Gobierno del Distrito Federal. "*Comportamiento de los índices delictivos en el Distrito Federal 1994-2005*" en La Jornada, México, Jueves 2 de junio de 2005.

Gutiérrez, Alejandro. "*La máxima seguridad al mínimo*" en Proceso No. 1471, 9 de enero de 2005, CISA, México, Pág. 30-34.

Huacuja, Mario Guillermo. "*Bitácora del Crimen*" en Semanario Etcétera, No. 253.

Jiménez Ornelas, René, Héctor Hernández Bringas y Virginia Illescas Vela "*Violencia doméstica: un problema que trasciende los hogares*" en Ciudades "Inseguridad pública y violencia urbana" No. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, México, Pág. 25-30.

López Obrador, Andrés M. "*Compromisos del Jefe de Gobierno*" en Periódico La Jornada, Miércoles 6 de Diciembre de 2000, México.

Mejía Madrid, Fabricio. “México Violento” en Proceso No. 1469, 26 de diciembre de 2004, CISA, México, Pág. 6-8.

Monsiváis, Carlos. “De no ser por el pavor que te tengo, jamás tomaría precauciones. Notas sobre la violencia urbana”, en Letras Libres, Año 1, Número 5, mayo 1999, México.

Ortíz V., Roberto. “La seguridad pública en el DF: Contra el crimen organizado y la delincuencia”, en El Cotidiano No. 82, Mzo.-Abr. 1997, UAM, México.

Peñaloza, José Pedro y Felipe Espinoza-Torres. “Los desafíos de la Prevención del Delito en América Latina” en Revista Este País, número 116, noviembre 2000, México.

Periódico La Jornada, Sección La Capital, pág. 44. Martes 22 de septiembre de 1998.

Periódico Reforma, 14 de marzo de 1997 p 4-b

Regalado, Jorge. “Inseguridad, propuestas sociales y reformas institucionales” en Ciudades “Inseguridad pública y violencia urbana” No. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, México, Pág. 52-58.

Regalado, Jorge. “Inseguridad, propuestas sociales y reformas institucionales” en Ciudades “Inseguridad pública y violencia urbana” No. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, México, Pág. 52-58.

Revista Este País, abril de 1998 p. 86-89

Revista Expansión, Artículo de portada, Agosto 26 de 1998, p. 27 México.

Sánchez Báez, José Juan. “Violencia Urbana” en Memoria, No. 106, p.21, Diciembre de 1997, México.

Sánchez Baez, José Juan. “Violencia Urbana” en Memoria, Revista de política y cultura, No. 106, Dic. 1997.

Sánchez Murguía, Vicente. “Delincuencia en la frontera norte” en Ciudades “Inseguridad pública y violencia urbana” No. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, México, Pág. 44-51.

Scaramella, Gene. “Esfuerzos cooperativos entre organizaciones criminales” en Crimen y Justicia Internacional, Vol. 13, Núm. 10 Nov. 1997. Editado por Office of International Criminal Justice, online.

Sullivan, Brian. *“El crimen organizado internacional: una creciente amenaza para la seguridad nacional”* en El Cotidiano No. 82, Mzo-Abr 1997 pp 111-114; UAM, México.

Tello Peón, Nelia. *“Violencia, corrupción y seguridad pública”* en Revista Trabajo Social, No. 19, Oct-Dic. 1997. ENTS-UNAM, México.

Tello, Nelia y Carlos Garza F. *“Subculturas juveniles y violencia”* en Revista Este País, número 159, junio 2004, p. 34-- 40. México.

Tello, Nelia y Carlos Garza. *“La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad”* en Revista Este País, núm. 116, noviembre de 2000, México.

Zarate Ruíz, Arturo. *“Estado policiaco y alternativas de orden público”* en Ciudades “Inseguridad pública y violencia urbana” No. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, México, Pág. 37-43.

Zuluaga Nieto, Alberto *“Cuando la corrupción invade el tejido social”* en Nueva Sociedad, No. 145, Sep-Oct 1996

“Crimen Organizado, Amenaza transnacional” en El Financiero, 26 de junio de 1994, México.

“Expectativas salariales en México” en Revista Este País, Enero 2005, México.

“Informe de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de la Ciudad de Cancún”, en Revista Proceso, número 1469, 26 de diciembre de 2004, México.

“Narcopoder, desafío al Estado”, en El Financiero, 9 de octubre de 1994, México.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Carrión, Fernando. “*De la convivencia urbana a la convivencia ciudadana*”, Documento. Disponible en: <http://www.netline.cl/riadel/ricarri.htm>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. “*Seguridad Pública: 25 Indicadores sobre la percepción de inseguridad pública*”. H. Cámara de Diputados, Septiembre, 2004, Disponible en www.camaradediputados.gob.mx/cesop/

Felson, M and Clarke RV. “*Opportunity Makes the Thief: practical theory for crime prevention*”, Police Research Series Paper 98. 1998, London: Home Office. Disponible en www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs98.pdf ó Teoría del desplazamiento en http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/reduccion/displacement_theory.htm

Linberg, Kirsten. Et al. “*La cara cambiante del crimen organizado en America*” en Crimen y Justicia Inrternacional, Vol. 13, Núm. 10 Nov. 1997. Editado por Officice of International Criminal Justice, Disponible en <http://www.acsp.uic.edu/oicj/pubs/cjintl/1310/1310sp/index.shtml>

Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. “Anexo Estadístico 2005”. Disponible en http://www.sds.df.gob.mx/sector/informes/anexo_2005.pdf

Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito. “*Programas y Acciones*”, GDF-SSP, Documento. Disponible en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/ProgramasyCampanas.htm>

Trascripción de la conferencia de prensa del Secretario de Seguridad Pública, Joel Ortega Cuevas, en la Sala de Prensa “Francisco Zarco”, al término de la reunión del Gabinete de Gobierno y Seguridad, en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento, 5/Marzo/2006. Disponible en <http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/conferenciasj.html?id=964819>

FUENTES ESTADÍSTICAS Y DEMOGRÁFICAS

Consulta Mitofsky, *“Confianza en Instituciones”*, Encuesta Nacional de Viviendas, México, 2005.

Consulta Mitofsky. *“A que le temen los niños capitalinos”*. Encuesta en el Distrito Federal a niños menores de 12 años, México, Marzo 2004.

Consulta Mitofsky. *“Combate a la delincuencia y cultura de la legalidad en el Distrito Federal”*. Encuesta de viviendas, México, Diciembre 2004,

INEGI. *“Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa”*. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. Aguascalientes, México, 2001.

INEGI. *“XII Censo General de Población y Vivienda”*, 2000. Tabulados Básicos. Aguascalientes, México, 2001.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. *“Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas”*, México, 2002.

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad. *“Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad - ENSI 2”*, México, Agosto, 2002.

Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad. *“Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 - ENSI 3”*, Análisis de Resultados, México, Septiembre de 2005.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *“Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización – México ENICRIV 2004”*, México 2004.

Secretaría de Seguridad Pública. *“Estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal”*, México, 2003.

Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, *“Consumo de drogas en los estudiantes de secundaria del Distrito Federal: magnitud del problema y acciones de prevención en las escuelas”*, SSED-SEP, Junio, 2004.

Transparencia Mexicana, *“Segunda Encuesta sobre Corrupción y Buen Gobierno”*, Noviembre 2003

LEYES, NORMAS Y REGLAMENTOS

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006.

“Código Penal para el Distrito Federal”, Ed. Porrúa. 52ª. Edición. México, 1994.

“Ley de Planeación”, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

“Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal”, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1993.

“Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal”, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1993.

DOCUMENTOS OFICIALES

“Convenio de Coordinación y Colaboración en Materia de Seguridad Pública de la Región Centro País” en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Quinta Época, No. 66, 6 de junio de 2005.

“Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en Materia de Seguridad en el Año 2005” en Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Quinta Época, No. 27, 4 de marzo de 2005.

Dirección General de Prevención del Delito. *“¿Sabes en qué consiste el Programa Policía de Barrio?”* en Revista Perfiles, Órgano de información interna de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, Volumen I, Número 2, 2003.

Gobierno del Distrito Federal. *“Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia”*, Presentación Ejecutiva, Documento, 2001.

Gobierno del Distrito Federal. *“Criterios y procedimientos para la aplicación de los Subprogramas del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social”*, SDS-DGPC, Manual, Documento Preliminar, Febrero, 2001.

Gobierno del Distrito Federal. *“Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006”*, México, D. F., 23 de Febrero de 2004.

Gobierno del Distrito Federal. *“Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006”*, México, Diciembre de 2006.

Gobierno del Distrito Federal. *“Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000”*, México, 1998.

Jefatura del Gobierno. *“Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal”*, GDF, México.

Presidencia de la República, *“Anexo del Cuarto Informe de Gobierno 2004”*, México, en www.ssp.gob.mx

Presidencia de la República, *“Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000”*, México, 1996.

Secretaría de Desarrollo Social. *“Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo”* Documento de Trabajo, 2002.

Secretaría de Desarrollo Social. *“Programa para la Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones”*, Documento de Trabajo, Noviembre de 2004.

Secretaría de Desarrollo Social. *“Programa Social para la Prevención y Atención del Delito, la Violencia y las Adicciones”*, GDF-SDS, Documento.

Secretaría de Seguridad Pública. *“Aviso del Establecimiento del Programa de Control y Prevención de Ingestión de Alcohol en Conductores de Vehículos en el Distrito Federal”* en Gaceta Oficial del Distrito Federal, 13ª. Época, Número 74 Bis, 18 de Septiembre de 2003.

OTROS DOCUMENTOS

Arroyo Juárez, Mario. "Métodos para medir la delincuencia y sus consecuencias sociales" Ponencia presentada en el Primer congreso Nacional de Investigación sobre Violencia Social en México, 4 de Marzo de 1998.

Acero Velásquez, Hugo. "*Una mejor policía, una mejor seguridad y convivencia en Bogotá-Colombia: Un proyecto conjunto entre autoridades civiles, policía y ciudadanía*" ponencia presentada en el seminario Derechos Humanos, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Los cuerpos de policía: figura clave. Organizado por la Embajada de E.U., PGR, SSP, PGJDF, Universidad Iberoamericana. 8-10 de enero de 2001, México.

Araujo Paullada, Gabriel. "*De la impartición de justicia al juego (imaginario) de policías y ladrones*" ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia Social en México, PIIIVOS-UNAM, México, 2-6 de marzo de 1998.

Astorga, Luis. "*México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema*", conferencia dictada en la VIII Catedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Bogota, Colombia 29-31 de octubre de 2003.

Bejarano, David. "*Construyendo una relación positiva con la comunidad*" ponencia presentada en el seminario Derechos Humanos, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Los cuerpos de policía: figura clave. Organizado por la Embajada de E.U., PGR, SSP, PGJDF, Universidad Iberoamericana. 8-10 de enero de 2001, México.

Broitman, Lily. "*Construyendo relaciones entre la Policía, la Comunidad y la Sociedad Civil*", ponencia presentada en el seminario Derechos Humanos, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Los cuerpos de policía: figura clave. Organizado por la Embajada de E.U., PGR, SSP, PGJDF, Universidad Iberoamericana. 8-10 de enero de 2001, México.

Centros de Integración Juvenil. "*Perfiles de consumo en Tlalpan*" Ponencia presentada en Comité Delegacional de Seguridad Pública, DIE-CIJ, Tlalpan, D.F., México, 2005.

Jiménez Ornelas, René Alejandro, Héctor Hernández Bringas y Virginia Illescas. "*Muertes violentas en México. El Delito de Asalto*", ponencia presentada en el VII Congreso de Investigación en Salud Pública, Morelos, México, 5 de marzo de 1997. 17 pp.

Jonson, Bobbie. *“Como la policía trabaja con responsabilidad para proteger los derechos civiles y a las comunidades”* ponencia presentada en el seminario Derechos Humanos, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Los cuerpos de policía: figura clave. Organizado por la Embajada de E.U., PGR, SSP, PGJDF, Universidad Iberoamericana. 8-10 de enero de 2001, México.

Leoni, Edgar Raúl. *“Seguridad Ciudadana en Venezuela”* ponencia presentada en el seminario Derechos Humanos, Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Los cuerpos de policía: figura clave. Organizado por la Embajada de E.U., PGR, SSP, PGJDF, Universidad Iberoamericana. 8-10 de enero de 2001, México.

Ratinoff, Luis. *“Delincuencia y paz ciudadana”* Mimeo.

Tello Peón, Nelía y Efraín E. Reyes Romero. *“La migración de mexicanos a E.U. Una mirada a lo social: El papel del Trabajo Social”* Ponencia.

Tello, Nelía y Carlos Garza. *“Ante la ausencia de un Programa Integral de Seguridad Pública en el D.F.: Fuegos de artificio”*, Documento; y carta dirigida al Lic. Andrés Manuel López Obrador por Lic. Carlos Garza Falla, 30 de mayo de 2001.

Thoumi, Francisco E. *“Porque razón un país produce drogas y de que manera esto determina la eficacia de una política: Un modelo general y algunas aplicaciones al caso de Colombia”* Conferencia dictada en el marco de la Cátedra UNESCO *“Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas”*, IISUNAM, México, D.F., 25 de febrero de 2004.