



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
SEGURIDAD PÚBLICA”

Proyecto de tesis que presenta el alumno: JOSÉ LUÍS JUÁREZ GARCÍA

para optar por el grado de maestro en Ciencia política

Tutor de Tesis Dr. JOSE ANTONIO MURGUIA ROSETE.
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ciudad de México
Mayo 2018



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.

ÍNDICE

Introducción-----	5
Marco Referencial-----	9
Planteamiento del problema-----	12
Justificación del tema-----	13
Delimitación Temporal -----	15
Delimitación geográfica -----	15
Objetivo general -----	19
Objetivos Específicos-----	19
Hipótesis-----	19
Diseño de investigación-----	19
Capitulo I. Antecedentes de la Seguridad Pública. -----	20
Capitulo II. Análisis de la Seguridad Pública.	
1. Contextualización de la Inseguridad. -----	35
2. Seguridad Pública y Globalización. -----	41
3. Delitos más frecuentes en la Ciudad de México. -----	45
4. Desempeño del policía preventivo. -----	56
CAPITULO III Políticas Públicas en Materia de Seguridad Pública. -----	63

1. Interacción Social e Inseguridad. -----	65
2. Estructura Orgánica de Seguridad Pública. -----	69
3. Estructura Programática. De Seguridad Publica.-----	79
A. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.-----	80
a. Programa Nacional de Seguridad Publica. 2008-2012.-----	86
B. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. -----	87
a. Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. -----	94
b. Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia 2014-2018. -----	98
C. Programa Sectorial de Seguridad Pública CdMx 2012-2018. -----	132
D. Políticas Publicas Comparadas en materia de Seguridad Pública -----	134
Conclusiones. -----	137
Propuestas. -----	141
Bibliografía-----	145

Agradecimientos.

Al Dr. José Antonio Murguía Rosete, tutor del presente trabajo, por su paciencia, orientación y valiosas aportaciones durante la realización del mismo.

A los docentes de esta Honorable Institución la Universidad Nacional Autónoma de México, por sus enseñanzas, su profesionalismo y su ejemplo que siempre tratare de imitar.

A Beatriz, por su paciencia y perseverancia, a quien siempre le estaré en deuda

A todos los contribuyentes que hace posible que la burocracia ocupe un cargo que les permite obtener los medios para su subsistencia.

Introducción

Tomando en cuenta que las comunidades interactúan bajo una gran diversidad de circunstancias y particularmente las que habitan en las grandes urbes como la Ciudad de México sufren de una grave problemática de inseguridad; es menester, analizar los factores de riesgo que en mayor medida inciden en el incremento de la delincuencia, de tal forma que bajo una óptica integral, se disponga de los elementos de juicio que permitan apreciar la forma en que intervienen dichos factores para tratar de evitarlos o por lo menos reducirlos.

En este orden de ideas, se considera oportuno visualizar la problemática bajo un enfoque sociológico que facilite precisar los aspectos que generan conductas proclives a la ilicitud, en donde se prevé la existencia de cuestiones de síndrome De Filiación Cultural (Prácticas sociales, Educación, Desintegración familiar, Antecedentes Socio-Económicos y Culturales) y su interacción que propicia conductas antisociales.

Bajo esta tesitura, se prevé la necesaria intervención de profesionales, especialistas en diversas áreas del conocimiento tales como psicología, sociología, urbanismo, médicos psiquiatras, antropólogos entre otros, para que desde su punto de vista profesional contribuyan en la solución y el adecuado manejo del problema a fin de que bajo sus diferentes criterios propios de su especialidad, analicen acerca del origen y tendencia de las reacciones humanas bajo situaciones específicas tendientes a delinquir, estas disciplinas que sin duda ayudan al estudio del comportamiento y en consecuencia se hacen necesarias para modificar, inducir o inhibir conductas.

Los aspectos multifactoriales que convergen en propiciar condiciones de inseguridad, constituyen un amplio abanico de rubros en los que el factor presupuestario, forma parte importante del contexto que incide en la falta de seguridad, de tal forma que el manejo de los recursos que se destinan a la seguridad pública, se convierte en un indicador que nos permite visualizar en qué medida se le ha dedicado mayor atención a este flagelo, observándose que en algunas situaciones se descuidan otros rubros también importantes para el desarrollo social. En la presente investigación descriptiva documental, se abordaran factores diversos para

comprobar la hipótesis de que “A mayor participación ciudadana en el problema de la Seguridad Pública, se obtienen mejores resultados”. Siendo el reto de la sociedad encontrar causas que le permitan sumarse al esfuerzo gubernamental para la consecución del objetivo de lograr condiciones de coexistencia armónica, dentro de un marco de respeto y tranquilidad.

En este orden de ideas, se citaran los antecedentes más relevantes tanto a nivel nacional como local para contextualizar el objeto de estudio dentro del marco histórico, asimismo, se analizaran, los factores principales que intervienen en materia de Seguridad, sin omitir la lista de delitos más frecuentes que se cometen en la mayor urbe del país, donde desde luego tiene un importante papel el desempeño del policía preventivo, así como su profesionalización y desde luego la contextualización de la Inseguridad.

Siguiendo la rigurosidad metodológica, se abordaran los aspectos propios como marco referencial en el que se pondrán de manifiesto las consultas documentales que sustentan la conceptualización de la participación ciudadana y la seguridad pública, como los términos más relevantes a efecto de contextualizar los criterios bajo los que se desarrollara el trabajo.

En la parte relativa al Planteamiento del problema se considera el aumento desmesurado de los índices de delincuencia y el sentimiento de inseguridad que invade a la sociedad, lo cual constituye una preocupación de la ciudadanía, ya que ve en riesgo no solo su patrimonio sino su propia vida y la de su familia, lo cual influye de manera alarmante en su vida cotidiana, en donde resalta la limitación de la autoridad para contener la comisión de ilícitos,

Por lo que hace a la Justificación del tema, la participación ciudadana se considera medular tanto en la prevención así como en la contención de la delincuencia constituyéndose en una necesidad para que pueda darse la tranquilidad ciudadana denotando que el ser humano es actor y constructor de su vida social y conceptualizándose como el ejercicio de un derecho fundamental, como parte de su vida democrática.

En los apartados de la delimitación temporal y geográfica se define la década 2006 -2016, sin embargo, al existir vínculos temporales inseparables para plantear la

problemática de la Inseguridad, se incursiona en los antecedentes que a juicio del sustentante inciden en el problema hasta prácticamente el presente año en donde en especial en el campus de Ciudad Universitaria le ha tocado vivir eventos violentos en donde ha habido pérdida de vidas y tráfico de drogas sin que la repetida “autonomía universitaria” blinde las áreas de esta casa de estudios de la inseguridad que se vive cotidianamente en las diversas regiones del país.

De tal forma que sin perder de vista a la Ciudad de México como el límite geográfico de la investigación, se visualiza al país en su conjunto debido a que la ilicitud no respeta fronteras no solo para su comisión sino en lo que toca a la participación, ya que hoy por hoy, es común que se encuentren involucradas personas de diferentes nacionalidades que participan en la perpetración de delitos.

Con la pretensión de la precisión, en la parte relativa a Objetivo General y objetivos específicos, se plantea la intención del sustentante en el sentido de enfatizar la importancia de la participación ciudadana y su incidencia en el problema de la seguridad pública, así como en posibles formas de inducir a la ciudadanía para formar hábitos para involucrarse en los asuntos públicos en especial a los relativos a la seguridad.

En cuanto al Diseño de la investigación, se aplica el estudio descriptivo, documental combinando la argumentación teórica y la investigación así como el análisis de datos por medio de bases de aproximaciones estadísticas,

En el desarrollo de la hipótesis, desde luego resalta la postura que a mayor participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la seguridad, se lograra la sinergia para mejorar las condiciones de seguridad, explicando que el diseño de la presente investigación, se realizó bajo el esquema de consulta de documentos, aproximaciones estadísticas y la correspondiente bibliografía.

El cuerpo del trabajo, consta de tres capítulos: el primero “Antecedentes de la Seguridad Pública”, en el que se abordan algunos sucesos relevantes de la sociedad en su conjunto que inciden en el problema que nos ocupa, así como las regulaciones más trascendentes que se han dado a través de los tiempos y que se encuentran directamente relacionadas con la seguridad.

El segundo capítulo “Análisis de la Seguridad Pública”, se subdivide en cuatro apartados, para abordar el entorno en el que se generan las condiciones de inseguridad, se analiza lo concerniente a la Seguridad Pública y se enlistan los delitos más frecuentes en la capital del país, terminando con un estudio realizado en cuanto al desempeño del policía preventivo.

El tercer capítulo “Políticas Públicas en materia de Seguridad”, que, a su vez se subdivide en tres apartados, iniciando con la Interacción que se da en el marco de la inseguridad que se vive en los conglomerados sociales tomando en cuenta las tendencias instintivas de los seres humanos y sus aspiraciones hegemónicas sobre sus semejantes así como la función del Estado para la imposición del orden a través de reglas y el uso de la fuerza para la contención de los infractores.

En este mismo capítulo se incluye como segundo sub apartado la integración facultades y atribuciones del Sistema Nacional de Seguridad pública, dado que constituye el brazo ejecutor mediante el cual se aglutinan los medios para abatir o reducir el problema de la inseguridad, en igual forma se destaca en este apartado el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que se erige como el máximo órgano dentro del sistema para abordar la problemática de la inseguridad, emitiendo directivas estrategias y propuestas para su solución, comentando la desaparición de la Secretaria de Seguridad Pública para pasar sus responsabilidades a la Secretaria de Gobernación que se plantea como un órgano superior al resto de las secretarías al otorgársele la atribución de coordinador del resto de las Dependencias del Ejecutivo Federal.

El capítulo III aborda la Estructura Programática en la que los gobiernos federal y local de la Ciudad de México, a través del Plan Nacional de Desarrollo y diversos programas plasman su visión para la solución entre otros, del problema que preocupa a todos al poner en riesgo la integridad física, el patrimonio y la tranquilidad.

Se parte de la disposición constitucional, contenida en su artículo 26 que establece la existencia del sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, enmarcándola como democrática y deliberativa, mediante mecanismos de participación social articulando el esfuerzo de los sectores público y privado para la consecución de los grandes objetivos nacionales.

Enseguida se plantean las conclusiones del sustentante, para finalizar con las correspondientes Propuestas y la respectiva y demás fuentes consulta.

Marco Referencial

Aun cuando no hay una definición oficial de seguridad pública **única** que pueda utilizarse como criterio general, existe la posibilidad de extraer algunas definiciones y lineamientos de las diferentes publicaciones oficiales a causa del enorme interés que ha cobrado este tema de algunos años a estas fechas.

A continuación, revisaremos algunas de estas definiciones, proporcionadas por diversas fuentes, en momentos distintos y en documentos diferentes; teniendo en consideración que cada una obedece al contexto en el que se realizó, conceptualizar la seguridad pública en función de la creación de un nuevo organismo, como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, difiere de la que se deriva como parte de una de las funciones atribuidas al Estado contenida en la Carta Magna, en la que se observa una definición incluyente, que comprende diversas manifestaciones del mismo concepto, la primera es más acotada, con un ámbito más restringido que permite señalar las facultades y los límites de ese organismo.

De conformidad a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 párrafos tercero y noveno, “la **Seguridad pública** es una función del estado, que comprende la prevención, la investigación y la persecución, y la sanción de los delitos, sin la cual no se justifica su existencia, ya que no puede concebirse un Estado sin que vele por la protección de cada uno de sus ciudadanos ¹”.

La propia Carta Magna establece que la Seguridad Pública como función gubernamental corre a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, sin embargo, se aprecia que dicha función no ha sido suficiente para el combate a la delincuencia, como se aprecia en las aproximaciones estadísticas inherentes, lo que ha provocado un fuerte sentimiento de inseguridad en la sociedad, que se traduce en la falta de credibilidad en los organismos gubernamentales.

¹ Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñalosa y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.0

No obstante que la propia Constitución señala que la **actuación** de las Instituciones de Seguridad Pública se regirá por los **principios** de legalidad, objetividad, eficacia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos. (Artículo 108). En tanto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 Constitucional, regula este precepto constitucional señalando que: “Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”.³

La misma ley, señala que al Estado en su conjunto le corresponde **combatir las causas** de los delitos y fomentar el respeto a la legalidad. La comisión de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados no cuenta con una definición específica sobre el tema; no obstante, el Congreso mexicano está facultado por el Artículo 73 constitucional para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, los estados y los municipios, así como para regular a las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.⁴

Así, el ámbito de aplicación de las políticas federales en materia de seguridad pública está delimitado a la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en la **prevención y combate del delito**, con pleno respeto a las garantías individuales, y a la reinserción social de los presuntos delincuentes e infractores Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

“Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Párrafo reformado DOF 17-06-2016).

2-Artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, versión actualizada disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> (consulta: 11 noviembre 2005).

3 Artículo 3º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> (consulta: 11 noviembre 2005)

4 Artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Op. cit.*

El Estado desarrollará políticas en materia de **prevención social** del delito con carácter integral, (determinantes sociales) que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos (síndrome de filiación cultural), que induzcan hacia el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

En cuanto a la participación social, el actual Plan Nacional de Desarrollo en su apartado “**México en Paz**” plantea Fortalecer el pacto social, reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática y reducir los índices de inseguridad, fomentar una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y cumplan sus obligaciones en el marco de una democracia plena; y que, por lo mismo, ninguna persona en México se enfrente a la falta de seguridad, a un inadecuado Sistema de Justicia Penal o a la opacidad en la rendición de cuentas.

México en Paz dentro de las cinco Metas Nacionales planteadas por el licenciado Enrique Peña Nieto, **busca** mediante el diálogo fortalecer las instituciones y la construcción de **acuerdos** con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.

En el citado plan, específicamente en la parte introductoria al apartado que nos ocupa, se dice que **El desarrollo** nacional le **corresponde a todos** los mexicanos como Una **responsabilidad compartida**, considera que la tarea del desarrollo y el crecimiento de México involucran a todos los actores, sectores y personas de nuestro país. El papel fundamental del gobierno debe ser el de rector del desarrollo nacional en cumplimiento a su obligación constitucional y sobre todo, facilitador de la actividad productiva de nuestro país, creando una verdadera sociedad de derechos donde cada quien pueda escribir su propia historia de éxito, mediante una estrategia basada en la participación y el diálogo de la ciudadanía con la autoridad, para construir acuerdos que propicien y fortalezcan la gobernabilidad democrática.

Se lee en el documento programático por excelencia que con el diálogo, la inclusión, el respeto a las diferencias, la igualdad de trato y la convivencia en la pluralidad, se construye una plataforma adecuada para el desarrollo humano y económico de las familias mexicanas. La consolidación de una democracia eficaz fomenta la **participación ciudadana** libre, activa, decidida y responsable de los diversos actores que integran nuestra sociedad en las decisiones gubernamentales, contribuyendo a la modernización de nuestras instituciones, en un marco de transparencia y legalidad. Impulsando la transformación de una democracia representativa hacia un modelo democrático más participativo y de corresponsabilidad social.

Planteamiento del problema

Debido a que el aumento desmesurado de los índices de delincuencia y el sentimiento de inseguridad que invade a la sociedad, es uno de los temas de mayor importancia y preocupación de la ciudadanía, al considerar inseguras a numerosas ciudades del país, se influye de manera alarmante en la vida cotidiana de la población, provocando miedo ante cualquier riesgo que ponga en peligro a su integridad y sobre todo alterando su coexistencia, al generarse condiciones que hacen proclive a la delincuencia.

Uno de los factores entre otros muchos que incide en el aumento de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad, es la limitación de la autoridad para contenerla, en donde intervienen multiplicidad de factores, tales como la denuncia, la aceptación y trámite de la misma, la eficiencia o deficiencia de la persecución e investigación del delito, su consignación al Órgano Jurisdiccional y su función de administrar justicia al emitir su sentencia, así como las medidas penales que sancionan conductas ilícitas, sin omitir la deseable reinserción del sentenciado, factores que no han logrado abatir a la delincuencia, originando falta de credibilidad en las instituciones encargadas de los mencionados aspectos, tanto de carácter administrativo como de índole penal, sin olvidar que existe la llamada “cifra negra” que se refiere a la falta de denuncia de los delitos por parte de la población, como consecuencia de su falta de confianza en las autoridades.

Ante tal fenómeno, el propio ciudadano ha implementado algunas formas para auto-protegerse, desarrollando medidas de seguridad, desde sistemas de video-vigilancia, rejas, contratación de personal de seguridad , sistemas de alarma, grupos de autodefensa, hasta llegar a los extremos del linchamiento , lo cual origina conductas antisociales como lo es ejercer justicia por propia mano, que no disminuye la inseguridad, pero si violenta las garantías otorgadas a cada uno de los individuos; es decir no podemos recibir justicia a costa de vulnerar otros derechos individuales y de vivir en la anarquía, ante la falta de gobernabilidad o por lo menos falta de resultados para abatir el índice delictual.

Estas medidas de seguridad instauradas por el propio gobernado, se han implementado a tal grado que logran el desarrollo de organizaciones o grupos tendientes a resguardar su seguridad (grupos de autodefensas), esto por medio de proyectos creados y ejecutados por ellos mismos o bien fomentados por la propia autoridad (cuerpo de defensas rurales), con el objetivo principal de enfrentar la inseguridad, mediante la participación de los individuos desde los diversos foros existentes en la misma sociedad.

La participación ciudadana en principio, nace por la preocupación ante el incremento de los índices de delincuencia, y la ineficacia de las autoridades para abatirla, poniendo en evidencia la necesidad de que la ciudadanía colabore activamente, mediante un esfuerzo adicional en la lucha contra la de delincuencia, generando en el grupo gobernante la necesidad de implementar una nueva política pública dirigida hacia la participación ciudadana, logrando en consecuencia que las autoridades permitan mayores espacios para que la ciudadanía tome parte en la solución a esta problemática que ha alcanzado niveles preocupantes.

Justificación del tema

Actualmente, la participación ciudadana en las estructuras sociales como lo es la prevención y lucha contra la delincuencia ha adquirido mayor importancia, ya que se trata de una necesidad vigente, pues refleja que el hombre es actor y constructor

de su vida social, pero sobre todo refleja una preocupación constante en la que va en juego la vida

Dicha Participación, se ha traducido en la aparición de nuevos enfoques de seguridad que se distinguen de los sistemas tradicionales de prevención y contención, pues en los primeros, se encuentra una participación activa de la sociedad y en los segundos se trata de las soluciones clásicas establecidas únicamente por las autoridades.

Por lo que esta participación activa de la población debiera conformar parte de la política de seguridad, con el fin de fortalecer los esfuerzos para disminuir los índices de delincuencia, dentro de un marco legal para regular los alcances de la participación ciudadana, evitando extremos como el ejercicio de la justicia por propia mano, a fin de resguardar los derechos fundamentales mediante la preservación de un Estado de Derecho, beneficiando a todos y cada uno de los individuos ya que la seguridad es pilar fundamental para la sobrevivencia y progreso de toda sociedad civilizada y la razón básica de la existencia del Estado.

El incumplimiento de la autoridad en esta materia ha venido a promover no sólo una fuerte demanda por parte de la sociedad, sino además su participación en la lucha contra la delincuencia, ante la presencia de esta grave problemática, algunos segmentos se han tornado más activos exigiendo no solo seguridad, sino demostrando mayor participación en los asuntos públicos.

No obstante lo anterior, la actividad social real, es únicamente coyuntural, sin que exista una sistematización y permanencia para la participación constante en los procesos de seguridad. Haciéndose necesario promover dicha participación mediante la implementación de políticas públicas tendientes a su fomento, sin soslayar que existen regulaciones que pretenden inducir a la participación de la comunidad, sin que esta se materialice de una forma eficiente.

Para el sustentante reviste especial atención el problema de la inseguridad, no solo por los riesgos que implica para la preservación de la vida, la integridad física y el patrimonio sino como acto de consciencia por formar parte de la burocracia encargada de atender el multireferido problema sin que se haya logrado abatir la delincuencia.

Delimitación Temporal.

El ámbito temporal del presente trabajo, se establece a partir del año 2006, considerando que durante la última década se han acentuado los problemas de la inseguridad no obstante que desde tiempos pretéritos la delincuencia ha venido ganando terreno y tomando en cuenta que el inicio del periodo de estudio coincide con el empiezo de las administraciones federal y local, momento en el que precisamente se definen los criterios para abordar los problemas detectados durante el diagnóstico previamente elaborado para definir las posibles soluciones para resolverlos a través de las respectivas políticas públicas, el referido diagnóstico permite disponer de una visión integral de aquellos aspectos que más aquejan a la ciudadanía, bajo la racionalidad que priva en el equipo de gobierno en turno, el periodo de estudio termina en hasta el año 2018 en donde se pretende apreciar el resultado de los esfuerzos realizados para enfrentar el problema de la inseguridad en ambas gestiones gubernamentales tanto por parte de la Presidencia de la República, como del Gobierno de la Ciudad de México, durante los periodos 2006-2012 y 2012-2018.

Delimitación geográfica.

A efecto de visualizar la viabilidad de la implementación de Políticas Públicas tendientes a involucrar la participación ciudadana en materia de Seguridad Pública resulta conveniente **analizar el tipo de población** de estudio, en este sentido se abordan las características de la demografía de la capital del país.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es la capital de la República y sede de los poderes de la Unión, es el centro político y económico del país, su área metropolitana es la novena más poblada del mundo.

La Ciudad de México aporta la quinta parte del PIB Nacional de México, es la más poblada del país y una de las mayores aglomeraciones urbanas del mundo, con 8 918 653 habitantes en el 2015⁵ y ocupa el segundo lugar como entidad federativa, detrás del Estado de México en su crecimiento demográfico. Su demografía constituye casi el 23 % de la población total del país, de acuerdo con el Reporte Urbanístico de

las Naciones Unidas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y su periferia, es la aglomeración urbana más grande del mundo, sin contar con el efecto conurbación urbana de Tokio (ciudades contiguas).

La Población total de la Ciudad de México durante los últimos censos ha sido la siguiente:

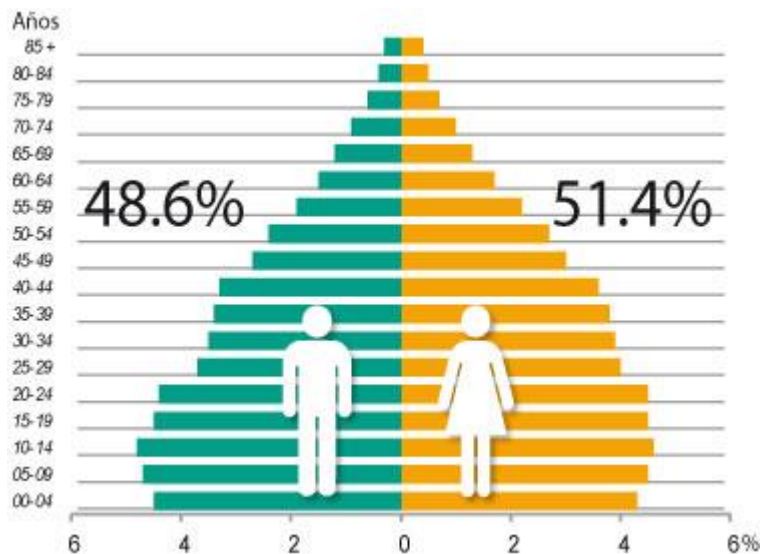
Número de habitantes

En el 2015, en México viven:

AÑO	NUMERO DE HABITANTES
2000	81.217.12
2005	100.577.800
2010	112.300.00
2015	119.530.753

Número de habitantes en la CDMEX 2015: 8.918.653 habitantes (último cens realizado).

Enseguida se muestra la gráfica que representa la distribución poblacional por sexo:



Según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, la Ciudad de México ocupa el segundo lugar a nivel nacional por su número de habitantes.

5 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática <http://cort.as/pR81>

Se pretende que La participación ciudadana sea la vía para que los ciudadanos sean protagonistas activos y proactivos para la reducción de la delincuencia, requiriendo que el diseño de políticas públicas se oriente a su inclusión en el sentido de involucrarlos en los programas afines a sus actividades de tal forma que el quehacer público se vea fortalecido con las acciones ciudadanas de manera integral.

Debido a su amplitud, el tema de seguridad pública, abarca una serie de sub temas, que merecen ser analizados de manera individual a fin de determinar el alcance de cada uno de ellos, por lo que consiente del aumento de la delincuencia en los Estados Unidos Mexicanos y en la ciudad de México y en busca de nuevas alternativas para reducir el crimen.

Mediante este proyecto, se pretende analizar la posibilidad que la participación ciudadana se integre de forma eficaz como parte de la política de seguridad, concibiendo a la seguridad como un elemento esencial para la convivencia humana, para tal efecto se considera oportuno analizar la distribución poblacional en el siguiente sentido:

Distribución Poblacional 2015.

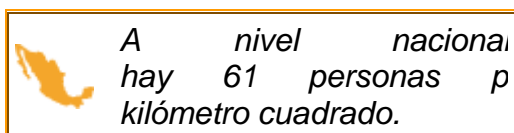
En la Ciudad de México:

Población Urbana	Población rural
99.5 %	05%

Densidad de Población.

Al 2015, en promedio en el Ciudad de México vivían:

5 967 personas por kilómetro cuadrado



Grado de Escolaridad

En la Ciudad de México, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años es de 11.1 grados, lo que equivale a segundo año de educación media superior.

A nivel nacional, la población de 15 años y más tiene 9.1 grado de escolaridad en promedio, lo que significa un poco más de secundaria concluida.

De cada 100 personas de 15 años y más...

Nivel escolar	Porcentajes
Sin instruccion	5.8%
Primaria incompleta	10.4%
Primaria completa	15.0%
Secundaria incomplete	4.2%
Secundaria complete	23.7%
Nivel Medio superior	24.7%
Nivel superior	18.6%
No especificado	0.4%

INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Se estima que la educación (capital cultural), tiene estrecha vinculación con los índices de criminalidad, por lo que es menester relacionar la información contenida en párrafos anteriores con la inseguridad que es representada no solo en la concepción popular sino también en cifras.

“El Distrito Federal hoy Ciudad de México, es una de la entidades con mayores problemas de inseguridad durante las últimas décadas, en base a que es una de las de la ciudades con mayores niveles de actividad delictiva ⁶.

6. Barragán Dafna. “La inseguridad en la Ciudad de México. Sistemas de Tecnología e Información Estratégica”. [http://www.rosenblueth.mx/fundación/Número 10/art03_numero10.htm](http://www.rosenblueth.mx/fundación/Número%2010/art03_numero10.htm) (24 Abril 2002)
FUENTE-.Conapo 2015

Objetivo general

Realizar un estudio descriptivo documental para analizar si la participación ciudadana contribuye a la disminución de la inseguridad.

Objetivos Específicos.

1.- Analizar si la participación ciudadana, forma parte de un nuevo contexto en el que se detecta la necesidad de interactuar con el grupo gobernante, buscando mejorar las condiciones de seguridad.

2.- Determinar si los instrumentos y mecanismos oficiales para incluir a la ciudadanía logran su propósito.

3.- Plantear canales de inducción para que la población desde edades tempranas tenga interés en participar en los asuntos públicos

Hipótesis

Que a mayor participación ciudadana en materia de Seguridad Pública, se obtendrán mejores resultados.

Diseño de la investigación.

El método utilizado en el desarrollo del presente proyecto, será un estudio descriptivo, documental combinando la argumentación teórica y la investigación, así como el análisis de datos inherentes, el estudio analítico será utilizado para abordar los antecedentes teóricos y conceptuales de la investigación, estableciendo los límites de la misma y aclarando el significado de los términos más importantes que en él se contienen.

Cabe mencionar que el contenido de la investigación, será documentado mediante aproximaciones estadísticas, con lo que se pondrá especial atención a la selección de fuentes. Los datos serán referentes a la población, a las instituciones, a la normatividad, y a la conducta de la ciudadanía, esta información se obtendrá de fuentes oficiales Vr. Gr. Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Consejo Nacional de Población,

seleccionándose lo más representativo para estudiar de Seguridad Pública en la Ciudad de México.

Parte de la información de las aproximaciones estadísticas que se emplearan con respecto al problema aquí tratado, tiene ciertas peculiaridades, tales como parcialidad o datos que dan un panorama subjetivo, ya que muchos delitos no son reportados, las estrategias de participación ciudadana sólo son monitoreadas cuando responden a programas oficiales por lo que en su totalidad no son consideradas debido a que su importancia se considera menor en comparación con las actividades gubernamentales ajenas a dicha participación.

Por último, la propuesta de una forma de participación ciudadana que podría conformar el diseño de un nuevo modelo de Seguridad Pública requerirá conjuntar el conocimiento teórico con los aspectos prácticos, teniendo en cuenta que la referida propuesta debe ser políticamente viable y económicamente factible para las condiciones actuales.

El método de investigación que se utilizará en el desarrollo de este proyecto será el análisis de documentos, la observación directa e indirecta, el análisis de datos, la cartografía delictiva, para la obtención de información confiable y verificable, extraída de Fuentes diversas, tanto del sector público, social y privado.

CAPITULO I. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

En cuanto a los responsables de la seguridad y el orden, en el México prehispánico, se contaba con una organización inserta en la estructura social; conformada por los calpulli, definidos como un grupo de individuos que se consideran emparentados como descendientes de un antecesor común; y se ha pensado también que el clan o calpulli era el grupo social fundamental en la organización social de los macehuales.

Los Mexicas, contaban con los CALPULLEC, que se encargaban de vigilar el orden y la tranquilidad, su designación se realizaba mediante una ceremonia que se llevaba a cabo en el Teccalli, colocándoles una cinta verde en el brazo.

Otro tipo de guardianes eran los TIANQUISPAN que vigilaban especialmente los mercados, cabe resaltar las severas medidas sancionatorias aplicables a los infractores, tales como el destierro, la esclavitud, la mutilación y la muerte.⁷

Mientras tanto la nobleza y sus renteros los mayeques, se encontraban fuera de la organización clánica y formaban un tipo de organización clasista, aparte de la parentil de los calpulli, en este sentido, “el grupo social que corresponde al linaje es el llamado teccalli, término derivado de *teuctli*, señor y *calli*, casa; se puede traducir literalmente como casa señorial.”⁸

En los pasajes de nuestra historia, se observa que la seguridad pública siempre ha sido un servicio que brinda la clase gobernante, desde siempre ha sido un servicio indispensable para el crecimiento político, económico y cultural de la sociedad en un marco de tranquilidad y convivencia armónica, que permite una situación ideal para producir y comerciar.

Bajo este contexto, es menester considerar que las diferentes normas que se han implementado en distintos momentos han regulado la seguridad pública bajo el criterio de quien toma las decisiones y tiene los medios para imponerlas, mismas que en teoría han estado encaminadas a fortalecer la seguridad individual y colectiva de la población, así como de salvaguardar sus bienes, de este modo se puede considerar que desde la época precortesiana la seguridad pública toma su forma con la intención de brindar confianza en el desempeño de las actividades de la población con la creencia que la Autoridad velara por sus bienes e integridad.

En este orden de ideas, los cuerpos policíacos constituidos en cada época, se han creado para brindar a la ciudadanía tranquilidad y paz social, sin embargo, los principios de seguridad a través de la historia, se han mantenido más que para protección de sus integrantes, para brindar permanencia al grupo en el poder, no como un derecho ciudadano, sino conceptuando a la seguridad pública como un instrumento de control social.

7.-CARRASCO, Pedro, y otro. Estratificación social en la Mesoamérica prehispánica, 1° ed, Editorial Melo S.A., México D.F., 1976. p. 192.

8-.Ibid, p. 20-21

Ni en la Constitución de Cádiz, ni otro texto jurídico se aludió a la seguridad pública como un derecho ciudadano, por lo que es importante señalar que el principio de seguridad, como garantía individual no se incorpora a ningún texto constitucional de los que han pasado por nuestra historia.

El derecho mexicano se impregnó de un modelo de seguridad caracterizado como una facultad del gobernante asimilada a la noción de orden público, se le tradujo en un poder de contornos ambiguos y siempre próximos a la seguridad del Estado, **no** como un derecho jurídicamente tutelado, la prioridad no era la sujeción a la ley, sino la capacidad de colaborar a garantizar la centralización del control político del gobierno de la República, a cualquier costo, teniéndose este como prioridad antes de cualquier otra cosa.

Los antecedentes históricos del Problema de la Seguridad Pública, se remontan hasta las vivencias sufridas por el grueso de la población local en la Época Prehispánica con invasiones sangrientas y costumbres rupestres pasando por los trescientos años de esclavitud en México, la etapa Revolucionaria y la Postguerra, mismos que generaron vivencias, hábitos y costumbres que hasta la fecha constituyen factores que se suman a las circunstancias que dan por resultado las condiciones actuales que propician inseguridad.

Abordar el aspecto socio-histórico de la población para contextualizar las conductas que inciden en acciones u omisiones que determinan la disminución o incremento de la Inseguridad, permite apreciar como las prácticas sociales se transmiten a las nuevas generaciones, a través de la información, que en determinadas épocas históricas resultaba necesaria para la subsistencia ante las adversidades que privaban en ese momento (guerra entre etnias, esclavitud, dominio y arbitrariedad), información que a través de las nuevas circunstancias, se ha ido adecuando o deformando para hoy en día propiciar condiciones de inseguridad, mediante agresión, apropiación ilegal y ausencia de valores.

Interrelacionando las condiciones de los diversos momentos del devenir histórico bajo el contexto sociológico, psicológico y antropológico, se encuentran factores que debieran evitarse o enfatizarse para el logro de crear condiciones para abatir la inseguridad, con la finalidad de que se disponga de un marco referencial que

permita encontrar fórmulas con los recursos actuales para mejorar las condiciones colectivas y particulares del conglomerado.

Ya en las postrimerías de los conflictos bélicos revolucionarios, en la conformación del México moderno, se apostaría a un esquema de control político cuyos costos pagaríamos hasta nuestros días: se intercambió lealtad política por impunidad y cierto grado de autonomía, en consecuencia, sobre la policía prevalecieron los controles políticos sobre los jurídicos. El referente legal fue utilizado reiteradamente como un recurso circunstancial; por tanto, la ley se aplicaría en caso de que fuera políticamente necesario.

La Constitución de 1917, eje del proyecto nacional del siglo XX, tampoco reguló la seguridad pública como un derecho del gobernante apareciendo únicamente como una facultad del Municipio, contenida en el artículo 115; es decir, una atribución gubernamental no como un derecho ciudadano.

Durante el México posrevolucionario siguió adelante la preeminencia de los controles políticos, si bien el cambio de siglo implicó la transformación radical del contexto, derivada de la institucionalización del conflicto, la seguridad quedaba atrapada por las reglas impuestas desde un modelo político de corte autoritario, que garantizó la debilidad estructural del Estado de derecho. La seguridad no operó bajo controles democráticos porque no lo hizo el Estado mexicano en su conjunto.

El sistema ya en la época posrevolucionaria, giró en torno a un partido político que se constituyó en un poderoso adhesivo de lealtades que, a través de la disciplina, enalteció la unidad como valor supremo y funcionó como portentosa maquinaria de legitimación electoral, se construyó así un sistema de partido hegemónico que constituyó un largo y complejo proceso de presidencialismo exacerbado mediante el cual se garantizó la subordinación del legislativo, la irrelevancia del judicial y la dependencia de la política local a los dictados del centro, la centralización del poder lo hizo incontrastable y provocó la debilidad de la sociedad civil y la colonización de sus espacios por parte del Estado.

En la conformación del México institucional para la supuesta participación de la sociedad en los procesos socio-políticos, en 1928 se creó la ley Orgánica del Distrito Federal en la que se planteaba el principio de la expresión democrática y la

organización autónoma de sus habitantes, estableciendo órganos de participación ciudadana, como el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los Consejos Consultivos Delegacionales integrados por un representante de cada una de las diferentes cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores) y por vecinos con dos años de residencia en la localidad, su objetivo fue fomentar la vinculación entre ciudadanos y autoridades, también fungir como órganos de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones a las autoridades.

En 1941, a tres años del inicio de la segunda guerra mundial, poco antes de la salida de Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea al frente del Pacífico, durante el sexenio del general Ávila Camacho, fue emitida “La segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal”⁹, en 1970 se reformó la Ley Orgánica del Distrito Federal y se estableció un modelo de participación ciudadana que fortaleció el sistema corporativista entre estos órganos ciudadanos y las respectivas instancias de gobierno.

No obstante lo anterior, a través de los años, se demostró que lejos de crear canales de participación ciudadana, más bien se instrumentaban mecanismos de control socio-político para corporativizar a la ciudadanía y ejercer su inducción, para legitimar al grupo gobernante del momento.

El modelo del Departamento del Distrito Federal se dividió en Delegaciones, las cuales estaban constituidas por: El Consejo Ciudadano de la Ciudad de México integrado por los presidentes de las juntas de vecinos, órgano colegiado de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal; La Junta de Vecinos una por cada Delegación, formadas por los presidentes de las asociaciones de residentes, contaría con una mesa directiva, un presidente, un secretario y tres vocales; la Asociación de Residentes formada por los jefes de los comités de manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, contaría con una mesa directiva, un presidente, un secretario y tres vocales y por último Los Comités de manzana conformados por los vecinos de una manzana, entre los que se elegiría directamente a un Jefe de Manzana, además de un secretario y tres vocales.

9-: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62800101>, consulta el 23 de Abril del 2010.

En diciembre de 1978, se hicieron cambios en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se modificaron algunas de las facultades de los delegados para promover una mayor participación ciudadana y se incorporaron dos nuevas instancias de participación: asociaciones de residentes y comités de manzana, dichas instancias, operarían en coordinación con los organismos ciudadanos establecidos previamente (Junta de Vecinos y Consejo Ciudadano).

En 1986 se realizó una reforma política del gobierno del D.F., su objetivo fue lograr una mayor gobernabilidad y garantizar más espacios de participación ciudadana.

En 1988 se introdujeron algunas modificaciones en la Ley Orgánica de la capital del país y se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). En 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el Distrito Federal pasó a ser una "Entidad Federativa". En julio de ese mismo año se expediría el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y unos meses después, en noviembre, la Asamblea de Representantes ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno local junto al Regente capitalino y al Tribunal Superior de Justicia y se amplían las facultades de la Asamblea de Representantes y se constituyó formalmente la primera Asamblea Legislativa del DF como un órgano de gobierno local.

En 1995 se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, con la cual se permitió la elección de los Consejos Ciudadanos. En 1996 hubo reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, así como a la Asamblea Legislativa derogando todos los artículos referidos a la elección de los Consejos Ciudadanos, es decir, el modelo de participación aprobado y elegido apenas el año anterior quedó definitivamente anulado del marco legal capitalino y los habitantes de la Ciudad de México volvieron a elegir democráticamente a su jefe de Gobierno y a sus representantes a la Asamblea Legislativa, a diferencia de la designación presidencial que se hacía anteriormente.

En 1998, con un jefe de Gobierno y un órgano legislativo se sustituyó la Ley de Participación vigente desde junio de 1995 por la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, su objetivo fue fomentar, promover, regular y

establecer los instrumentos (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal, recorridos periódicos, colaboración vecinal y comités vecinales) que permitan la organización y funcionamiento de la participación.

Una de las preocupaciones que interesan tanto a la opinión general como a las autoridades es la cuestión de la seguridad pública. El martes 9 de noviembre de 2004 el senador Antonio Santisteban Ruíz declaraba:

“... Desde hace quince años, la criminalidad y la seguridad pública se han convertido en temas centrales para la atención pública a lo largo del continente americano. En América Latina, la seguridad pública se ha transformado en un tema prioritario por varias razones, pero principalmente por el incremento en la criminalidad durante la década de 1990; desde secuestros, asaltos bancarios, narcotráfico y robo de autos, hasta llegar a nuevos delitos, como el secuestro express” ¹⁰...

Esta declaración deja ver que la seguridad pública es un tema y un problema multifactorial presente en la vida cotidiana de nuestro país, pero hasta hace poco no se había tratado desde una perspectiva integral, por el contrario, se trataba como un asunto cuyo alcance no iba más allá de los cuerpos de policía, los penales y los juzgados, estructuras institucionales ya consagradas como parte del mecanismo de seguridad pública, sin omitir que dichas estructuras estaban plagadas de ineficiencia, pero no se contemplaba de ninguna manera que la trascendencia de la situación a las posibilidades de respuesta pudieran encontrarse en lugares y estancias distintas a los ya estipulados y reconocidos por todos, en la misma declaración de 2000, el senador Santisteban Ruíz mencionaba que: ...“La inseguridad aparece constantemente entre los principales problemas del continente americano según distintas encuestas hechas a lo largo de los últimos años. La preocupación por la inseguridad en el continente sólo es equiparable a la preocupación por la economía. Este problema trasciende continentes y países, así como clases sociales y niveles educativos; percibiéndose que el problema va en aumento sin que la respuesta institucional logre controlarlo...”

11

Los hechos lamentables que a diario se suscitan con motivo de la inseguridad que se vive en las calles ponen de manifiesto que los esfuerzos e intenciones de las autoridades no brindan los resultados esperados para proteger a los ciudadanos; para investigar y perseguir los delitos que se cometen, para castigar a quienes delinquen, generándose un ambiente de impunidad donde las actividades criminales prosperan rápidamente.

El problema de la inseguridad y su inclusión dentro de la demagogia, comenzaba a ser capital político entre las altas esferas de gobierno las repercusiones de la inseguridad que van más allá de lo que se puede controlar sólo a través de los medios y mecanismos tradicionales de contención, implicaban la necesidad de valorar otras opciones, tomando en cuenta el gran impacto que el fenómeno de la inseguridad en toda la sociedad, porque como apunta el senador Santisteban, es una preocupación que “trasciende clases sociales y niveles educativos”. Y surge la necesidad de que las autoridades comenzaran a valorar nuevas formas de resguardar la seguridad pública.

La inclusión directa de los afectados, es decir, de los ciudadanos, como elementos activos de las nuevas estrategias, no ha sido de manera fácil o simple, por el contrario, la indiferencia de la sociedad constituye un factor que frena muchas iniciativas que buscan encontrar respuestas eficaces para abatir el problema.

Para comprender mejor el proceso que generó el nuevo enfoque de las estrategias de seguridad pública abordaremos el panorama en el que se inscribe: es de apreciarse la falta de interés por parte de la sociedad y los demás factores inciden, han impedido la consecución de los objetivos planteados.

Con fecha 29 de Enero **2016**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México.

En el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Entidad Federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de

que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de **Ciudad de México**.

El 9 de febrero de **2017**, se publicó la carta magna de la capital del país, una de las más jóvenes de Latinoamérica, planteándose como un documento progresista e innovador. Además de configurar a la Ciudad de México como una entidad federativa y establecer su estructura, gobierno y organización, planteando un espíritu totalmente garantista para otorgar a las personas en nuestra ciudad un conjunto de derechos fundamentales de vanguardia.

Los Transitorios Séptimo, Octavo y Noveno del Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, establecen que dicha Asamblea expresa la soberanía del pueblo y ejerce en forma exclusiva todas las funciones del Poder Constituyente para la Ciudad de México, por ende, entre sus atribuciones se encuentra la de aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, misma que fue **aprobada** por la misma Asamblea, en sesión solemne, celebrada el 31 de enero de **2017**.

Tomando en cuenta que la Seguridad Pública se encuentra relacionada de manera insoslayable con la Procuración de Justicia, enseguida abordaremos algunas cuestiones históricas sobre el particular, recordando que la Procuración implica la acción de perseguir e investigar los delitos, es decir que a través de los agentes del Ministerio Público que prestan sus servicios para las Procuradurías, ya sea la General de la República en delitos federales (narcotráfico, delitos ambientales, y todos aquellos que lesionen los intereses de la federación) y las análogas de cada uno de los estados en cuestiones de delitos de orden común o local como el homicidio, las lesiones, el daño en propiedad ajena etc. etc.

Por lo que hace a la Procuración de Justicia, en la Constitución de 1917 artículo 21 se establecía que la Institución Ministerio Público y Policía Judicial, eran los responsables de la persecución e investigación de los delitos, quedando el Procurador bajo el mando directo del Presidente de la República, a diferencia de la Constitución

de 1957 que asignaba al Ministerio Público al Poder Judicial, de allí la denominación Policía Judicial.

Posteriormente en la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones de fecha 1 de agosto de 1919, se señaló que el Ministerio Público tendrá a su disposición a la Policía Judicial (hoy Ministerial) y a la Policía preventiva, dictará las órdenes de aprehensión que el mismo funcionario transmitirá a los elementos de las policías citadas.

El 29 de agosto de 1934 en la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se indicaba como obligación para el Ministerio Público investigar por sí o por medio de la Policía Judicial Federal, los delitos federales. Posteriormente en la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 10 de noviembre de 1955, se estableció que es atribución del Ministerio Público, con auxilio de la Policía Judicial, perseguir los delitos y practicar las averiguaciones previas necesarias; que la denuncia o querrela podrá presentarse a un agente de la Policía Judicial Federal o sus auxiliares y que el agente del Ministerio Público en caso de delinquir, no puede ser detenido sino únicamente sujeto a vigilancia por la Policía.

En su evolución, el Ministerio Público se ha regido por diversos ordenamientos, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, sin embargo la idea con la que lo plasmó el constituyente de 1917 en el sentido de perseguir e investigar los delitos, ante la impunidad existente, se ha desvirtuado completamente ante la sociedad mexicana ante la desbordada inseguridad que prevalece.

Respecto al tema de procuración de justicia, una transformación importante es el decreto por el que se reforma y adiciona a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de fecha 22 de diciembre de 1987, con la que se da énfasis a la coordinación entre las autoridades federales y locales, con el propósito de integrar un sistema nacional que fortalezca el funcionamiento y mejoramiento de los servicios de procuración de justicia en el país. Propone una mayor intervención de los Estados en el combate al narcotráfico y una desconcentración territorial y funcional, mayor de la que se tenía en la Procuraduría General de la República.

En noviembre de 1996 se publicó la Ley contra la Delincuencia Organizada, misma que causa alarma entre los juristas, en virtud de que legaliza entre otras

prácticas indeseables; el pago de informantes y delatores, la negociación entre servidores públicos y delincuentes, la inversión de la carga de la prueba, reglas “violatorias” de aseguramiento y decomiso, intervención de comunicaciones privadas, beneficios penales para el que admita su responsabilidad, y la reducción de cargas penales para el colaborador que suministre pruebas en contra de otros miembros del grupo organizado para delinquir, al cual pertenece.

Con la modificación de fecha 1 de noviembre del 2001 al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. La Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal evolucionó estructuralmente para formar parte de la Agencia Federal de Investigación (AFI).

La propuesta de creación de la AFI fue una política pública para responder a la necesidad de evolucionar el esquema que venía operando la Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos científicos que brinden eficiencia y eficacia en su desempeño. Esta modificación buscaba garantizar que se cumpliera con el mandato constitucional y legal de ser un auxiliar preciso e inmediato del Ministerio Público Federal en la investigación de delitos, para los fines de la averiguación previa. De esta manera, la reestructuración de la Dirección General de Planeación de la Policía Judicial Federal de la Procuraduría General de la República buscó modernizar y cambiar la estrategia de la política de seguridad. Así, la estructura organizacional de la Agencia Federal de Investigación, creada en noviembre de 2001, se diseñó para enfrentar a la delincuencia a partir de la investigación y persecución de los delitos, bajo los supuestos teóricos de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones e investigación científica de los delitos, y respeto a los derechos humanos.

Por lo que hace a la reinserción como hoy se le denomina, también a través de la historia ha recibido distintos adjetivos como readaptación, rehabilitación que en suma persiguen lo mismo: que el delincuente pueda reintegrarse a la sociedad a través de los ejes de la reinserción a saber salud, educación, trabajo y capacitación para el trabajo y deporte, con la intención de convencerlo de que no debe infringir las normas que hacen posible la convivencia armónica de los ciudadanos, intención que no se ha consolidado ya que las prisiones continúan siendo escuelas del crimen y

particularmente cuando se consideran factores como edad tiempo en cárcel y antecedentes sociológicos de los delincuentes, de tal forma que se visualiza difícil que un individuo de cuarenta años de edad con una sentencia de veinte años de prisión, se interese en rehabilitarse, readaptarse o reinsertarse.

Bajo este contexto es necesario recordar que 21 de diciembre de **2017**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LEY DE SEGURIDAD INTERIOR cuyas disposiciones son materia de seguridad nacional y de seguridad interior, teniendo por objeto regular la función del Estado para preservar el orden así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en este rubro (Artículo 1), estableciendo que la Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano y que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines. Así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional (Artículo 2). Así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza. (Artículo 3), definiendo como Acciones de Seguridad Interior: Aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior; Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir las Amenazas que la pongan en riesgo; definiendo a las Fuerzas Armadas: como El Ejército, Armada y Fuerza Área; (Artículo 4).

Establece que. Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, **prevenir y atender** oportunamente, según su naturaleza, los **riesgos** contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la

Ley de Seguridad Nacional. (Artículo 6). El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior: (Artículo 7). La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá fijar la vigencia de la intervención de la Federación, la cual no podrá exceder de un año. Agotada su vigencia, cesará dicha intervención, así como las Acciones de Seguridad Interior a su cargo. (Artículo 15). En ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública. (Artículo 18.)

Las Fuerzas Armadas sin perjuicio de las misiones que tienen asignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus Leyes Orgánicas, sólo intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener la amenaza de que se trate,. Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las Acciones de Seguridad Interior previstas en la Declaratoria respectiva. (Artículo 20)

Cuando las Fuerzas Armadas realicen Acciones de Seguridad Interior y se percaten de la comisión de un delito, lo harán del inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía. (Artículo 27).

En ese orden de ideas, cabe remontarnos al 2 de enero de 2013, en donde resalta la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ocurrida en la que **desaparece la Secretaria de Seguridad Publica**, bajo el criterio de que el gobierno de la República cuente con la organización administrativa que le permita

cumplir con sus tareas y objetivos, así como para mejorar el esquema de seguridad interior y protección de los ciudadanos.

Se planteó un nuevo esquema de control gubernamental enfocado a la prevención y a la eficacia de la gestión pública, como la mejor manera de combatir la corrupción y lograr la consolidación de la oficina de la Presidencia, como una instancia de apoyo capaz de lograr el efecto que espera el Ejecutivo federal. Se estableció que la Secretaría de Gobernación lleve a cabo funciones de coordinación de gabinete, con todo lo que ello implica, en términos de una mejor coordinación de las políticas públicas.

Se le otorgaron a la Secretaría de Gobernación atribuciones para encabezar las políticas públicas de seguridad interior, de prevención del delito, así como del sistema penitenciario a nivel federal, con la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública.

Se planteó como un reforzamiento que permitirá coordinar de mejor manera las tareas de seguridad interior del país, con las labores de vigilancia fronteriza y migratoria, además de la especial para las zonas y centros de población que así lo requieran.

Paralelamente a fin de lograr un nuevo sistema de control gubernamental, se propuso la creación de la Unidad de Auditoría Preventiva, para lo cual se pretendió distribuir facultades de la Secretaría de la Función Pública en distintas estructuras y órganos, principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que implicó la desaparición de la actual Secretaría de la Función Pública, toda vez que no se considera que los vicios burocráticos se deban enfrentar con más burocracia. Se contemplaba la reducción del número de secretarías del gobierno de la República, de 18 a 16, a fin de lograr los siguientes objetivos:

a) Generar un nuevo esquema de organización institucional para garantizar la seguridad interior del país y la debida protección de sus habitantes;

b) Reformas a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación para que lleve a cabo funciones de coordinación del gabinete, por acuerdo del presidente de la República;

c) Desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, a fin de que las tareas en esta materia, de Policía Federal, así como las del sistema penitenciario federal y de prevención del delito se transfieran para su coordinación a la Secretaría de Gobernación;

Resulta difícil de entender los argumentos esgrimidos para la citada reforma en el sentido de que: "... en los últimos años, el gobierno federal atendió algunas de dichas tareas por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública, el aumento generalizado en el país del crimen organizado orientó al gobierno a intensificar su combate a través de la transformación y fortalecimiento de uno de sus cuerpos fundamentales como la Policía Federal, mediante su expansión, preparación, capacitación y profesionalización. Además, impulsó el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tanto en sus estructuras como en la definición de tareas de coordinación entre la Federación, entidades federativas y municipios.

La situación actual de violencia recurrente que ha atentado directamente en contra de la tranquilidad y libertad de la población en diversas regiones del país y la presencia y riesgos sociales que conlleva el crimen organizado, obliga a reforzar en primer término las tareas de coordinación permanente de los esfuerzos de seguridad y de todos sus instrumentos incluyendo el ámbito operativo y de decisiones inmediatas y rápidas en la materia, como complemento a la definición de políticas y tareas conjuntas dadas en las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La tarea de fortalecer condiciones para una respuesta eficaz en el tema de seguridad transita entonces por aprovechar los vínculos y lazos permanentes de coordinación con todas las instancias administrativas y de los distintos niveles de gobierno en el Estado mexicano, proponiendo la reforma lo siguiente:

Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo Único. Se reforman los artículos 1o. segundo párrafo, 7o., 8o., 10, 13, primer párrafo 16, primer párrafo, 25, 26, 27 en todas sus fracciones, 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV, 32, fracciones I, II, IV,V, IX a XV, 41, primer párrafo y en todas sus fracciones, y 50; se adicionan un segundo párrafo al artículo 7º, un segundo párrafo al artículo 8o, al artículo 27 las fracciones XXXIII a la XLIII, al artículo 31 las

fracciones XXII y XXVI a XXXIV, al artículo 32 las fracciones VII y VIII, y el 44; y se derogan el artículo 30 Bis; y el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, .. “

Es decir, por una parte se plantea mayor impulso a la tarea y por otra, se elimina a la dependencia responsable de ella para asignar a la secretaria de Gobernación la totalidad de funciones de seguridad pública, además de asignarle facultades de coordinación sobre el resto de las dependencias del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que siga atendiendo las numerosas atribuciones que por su naturaleza le corresponden, adicionándole facultades propias del propio presidente, lo que genera la ineludible incógnita; ¿y entonces que hará el titular del Ejecutivo Federal?

CAPITULO II. ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

1. Contextualización de la Inseguridad.

Tomando en cuenta la multiplicidad de factores que inciden en la Inseguridad, se considera oportuno plantear que la situación sobre la seguridad pública en México debe analizarse desde un enfoque integral, sobre el amplio espacio en el que se desarrolla el fenómeno de la delincuencia.

Considerando que la delincuencia común en muchos casos está relacionada con la **marginación**, se estima insoslayable el vínculo existente entre los diferentes factores de la realidad de la Ciudad de México como son: condiciones demográficas, índices de pobreza, índices de desarrollo, concentraciones urbanas, nivel de ingreso, inversión de recursos para la seguridad marco jurídico y los planes, políticas o estrategias gubernamentales para la contención del problema, así como las condiciones y prácticas de **corrupción** que potencian y posibilitan la delincuencia, así como cifras, encuestas, diagnósticos, proyecciones o evaluaciones específicas que realizan diversos organismos sobre el tema.

El CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) promueve la institucionalización de la evaluación y el monitoreo para contribuir a la mejora continua de la gestión gubernamental en la Ciudad de México. Por ello, en esta sección se presentan las contribuciones del CONEVAL en materia de monitoreo y evaluación.

La colaboración del CONEVAL con la Ciudad de México se ha concretado mediante dos procesos. En el primero, el CONEVAL realiza acciones dirigidas para institucionalizar los ejercicios de monitoreo, evaluación, y uso de la información de pobreza en la Ciudad de México. En el segundo, el gobierno de la Ciudad de México ha solicitado asesoría y/o consulta en temas de planeación, medición de pobreza, monitoreo y evaluación. A continuación retomo algunos estudios generados por el CONEVAL para la Ciudad de México; como son Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación lo cual proporciona además información sobre los avances, áreas de oportunidad y retos de la Ciudad de México.

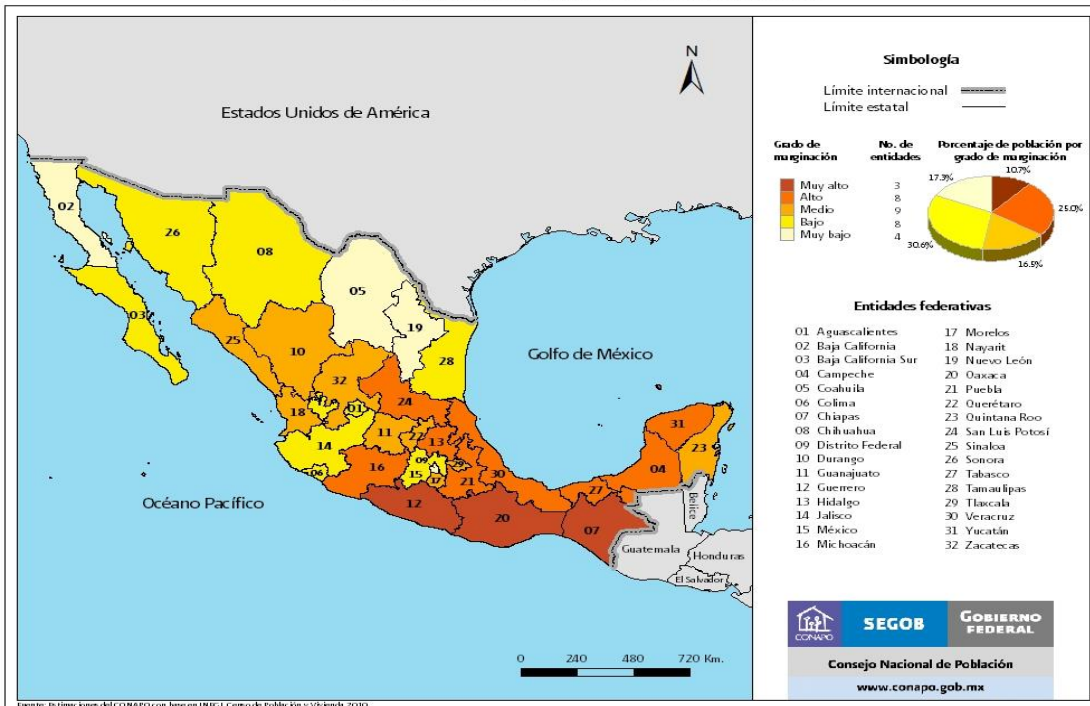
Indicadores	Porcentaje				Miles de personas				Carencias promedio			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza												
Población en situación de pobreza	28.5	28.9	28.4	27.6	2,537.2	2,565.3	2,502.5	2,434.4	2.1	2.0	1.8	1.8
Población en situación de pobreza moderada	26.4	26.4	26.7	25.8	2,344.8	2,346.3	2,351.9	2,279.3	2.0	1.8	1.7	1.7
Población en situación de pobreza extrema	2.2	2.5	1.7	1.8	192.4	219.0	150.5	155.1	3.5	3.4	3.2	3.3
Población vulnerable por carencias sociales	34.4	32.4	28.0	28.9	3,055.8	2,872.1	2,465.5	2,548.6	1.8	1.6	1.6	1.6
Población vulnerable por ingresos	5.4	6.6	8.0	6.8	481.5	585.1	706.2	599.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	31.7	32.1	35.7	36.7	2,814.1	2,852.2	3,146.0	3,239.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Privación social												
Población con al menos una carencia social	62.9	61.3	56.3	56.5	5,592.9	5,437.4	4,967.9	4,983.0	1.9	1.8	1.7	1.7
Población con al menos tres carencias sociales	13.4	9.2	6.8	6.8	1,194.9	814.2	597.3	604.3	3.3	3.3	3.2	3.2
Indicadores de carencia social												
Rezago educativo	9.5	9.2	8.8	8.4	847.4	813.9	779.5	744.3	2.4	2.3	2.1	2.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	32.5	23.4	19.9	19.6	2,885.4	2,072.8	1,759.1	1,732.1	2.4	2.3	2.3	2.2
Carencia por acceso a la seguridad social	52.4	52.5	46.3	47.0	4,656.6	4,660.2	4,081.8	4,150.2	2.1	1.8	1.8	1.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	7.6	6.4	5.4	5.9	672.3	570.3	480.2	521.2	2.9	2.8	2.4	2.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	3.9	3.0	1.7	2.1	348.8	270.3	145.7	184.7	2.9	3.2	2.7	2.8
Carencia por acceso a la alimentación	15.5	13.0	11.7	11.5	1,381.3	1,157.5	1,031.5	1,014.2	2.6	2.5	2.2	2.2
Bienestar												
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	6.0	6.9	8.2	7.5	532.2	610.0	723.3	665.3	2.2	2.1	1.8	1.8
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	34.0	35.5	36.4	34.4	3,018.6	3,150.4	3,208.6	3,033.7	1.8	1.6	1.4	1.4

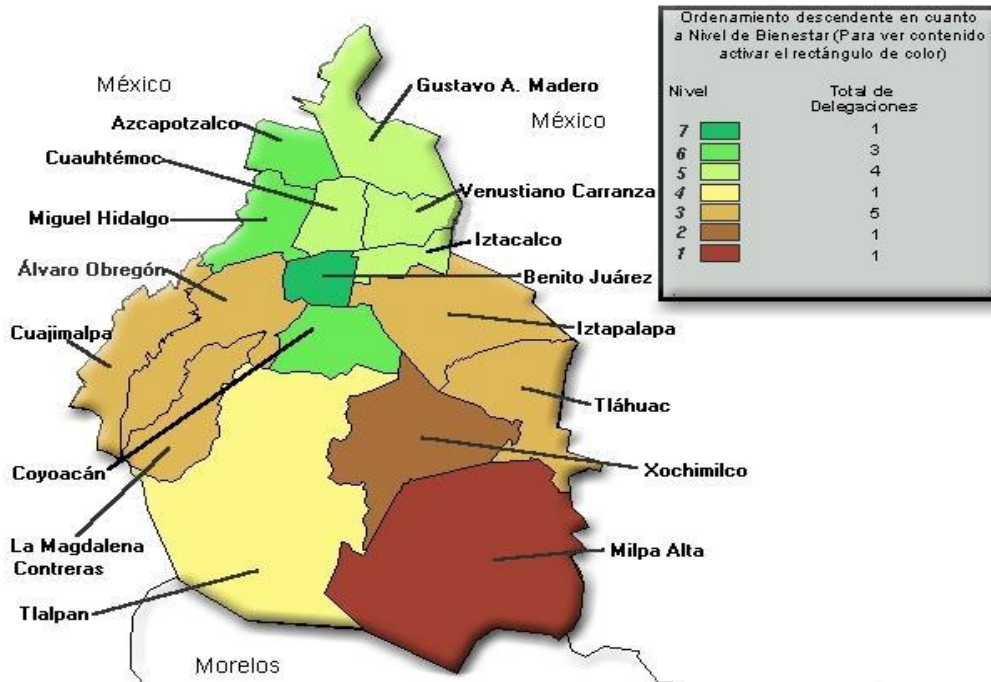
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

MCS: Modulo de condiciones socio-económicas.
 ENGH: Encuesta Nacional de Ingreso General en el Hogar.
 MEC: Ministerio de Educación y Cultura.

INDICE DE MARGINACION EN LA CIUDAD DE MEXICO DE MARGINACION

Mapa A.1. México: Grado de marginación por entidad federativa, 2010





Desarrollo Humano

El enfoque de desarrollo humano se centra en las personas, sus oportunidades y decisiones, el nivel del desarrollo humano se define como el conjunto de oportunidades de los individuos para alcanzar estados o realizar acciones que consideran valiosos.¹²

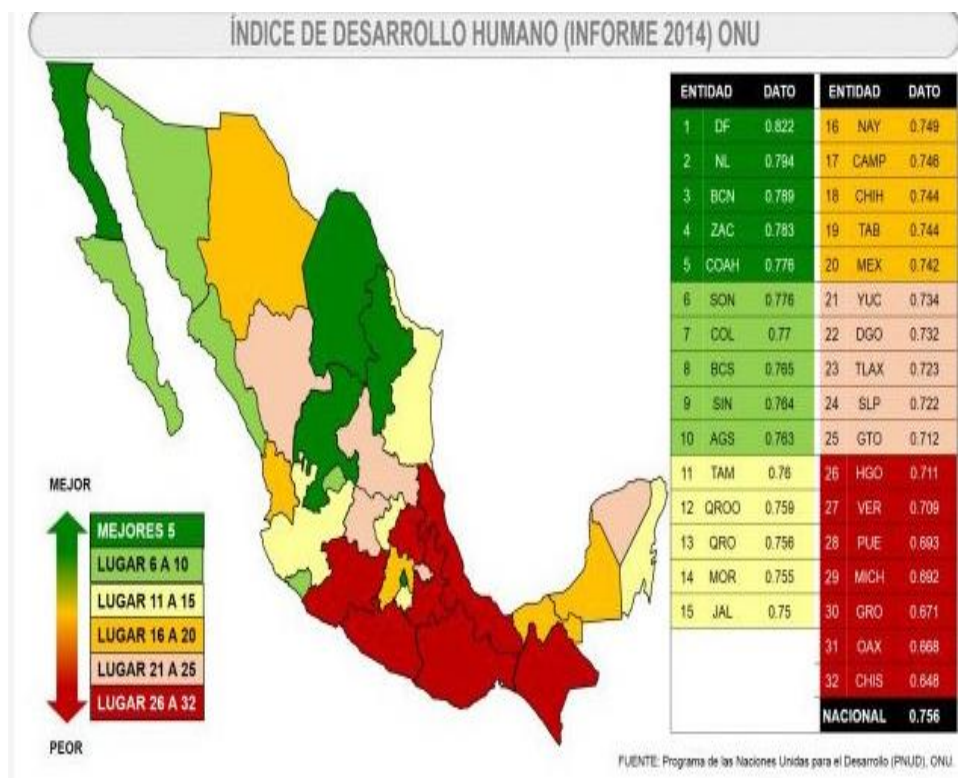
Desde esta perspectiva, los individuos son agentes de sus propias metas; es decir, toman decisiones autónomas para trazar el curso de vida que desean. Idealmente, las oportunidades y autonomía de las personas deben ser iguales, pues en principio todas tienen el mismo valor, por lo tanto, es importante fortalecer e igualar las oportunidades y autonomía de todos los individuos. La herramienta para medir las oportunidades de vida fundamentales es el **Índice de Desarrollo Humano (idh)**, que contempla tres dimensiones: la capacidad de gozar de una vida larga y saludable; la de adquirir conocimientos, y la capacidad de contar con un ingreso que permita vivir dignamente.

12: Equipo encargado del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2016
Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH), PNUD México (Programa de la O.N.U. para el desarrollo) en México.

El índice de desarrollo humano (idh) toma valores entre cero y uno: se acerca a cero cuando las oportunidades de las personas son mínimas, y a uno a medida que las oportunidades son mayores.¹³

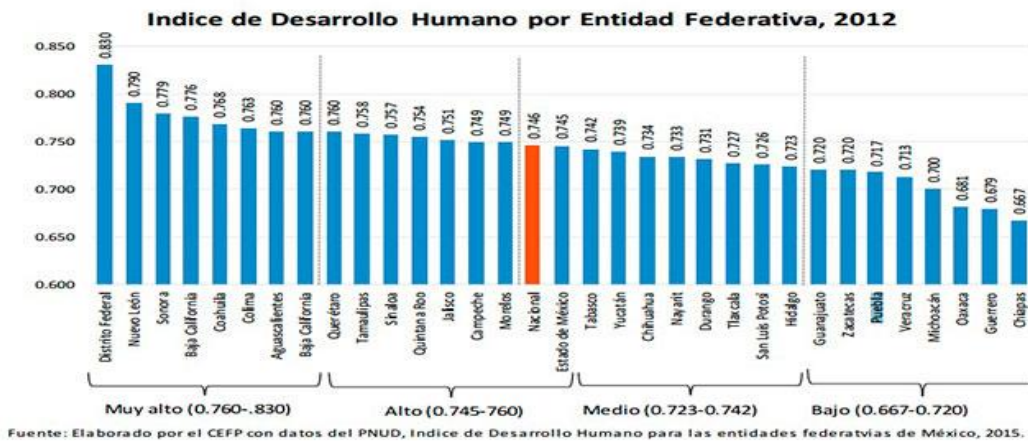
La movilidad se refiere al cambio de las personas en sus condiciones socioeconómicas. Cuando este cambio ocurre en el curso de la vida de los individuos, se habla de movilidad intra-generacional, en contraste con el cambio que se detecta comparando una generación con las anteriores (inter-generacional).

Dos conceptos de movilidad se utilizarán a lo largo del informe: movilidad absoluta y movilidad igualadora de oportunidades. La movilidad absoluta se refiere a qué tanto aumenta (o disminuye) el desarrollo humano en el tiempo. La movilidad igualadora corresponde al grado de reducción (o aumento) de las diferencias de desarrollo humano entre los individuos¹⁴.



13 Cálculo del idh 2015

14-: Equipo Encargado del Informe Sobre Desarrollo Humano México 2016
Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH), PNUD México (Programa de la O.N.U. para el desarrollo) en México.



Los indicadores que se relacionan para obtener el índice de marginación son: la población total, porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más, porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario, porcentaje de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica, porcentaje en vivienda sin agua entubada, porcentaje vivienda con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, porcentaje en localidades con menos de 5 000 habitantes, porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos; indicadores con los cuales se obtiene el índice de marginación.

La evolución en el análisis e información sobre la seguridad, ha logrado identificar las causas por las que la inseguridad se perpetúa, así como los medios estratégicos para conocer la problemática social de Seguridad Pública.

Las instituciones diseñan y se organizan para contener la inseguridad, sin embargo al materializar las estrategias, su práctica deficiente y la conducta del ser humano ofrece espacios de oportunidad para delinquir, por lo que las autoridades pierden credibilidad cuando resulta evidente que la impunidad crece.

En México la marginación, desigualdad y la polarización de la sociedad hacen que como país encabece las encuestas delictivas, sobre todo en los delitos que la violencia se hace presente, sin soslayar el resto de factores que son proclives a la existencia de la delincuencia.

La mayor parte de los delitos son cometidos por hombres jóvenes, en donde la educación ha sido un instrumento crucial en la prevención del actuar inmaduro de los menores, sin olvidar el contexto socio-económico prevaleciente en la mayoría de los casos.

En otros países la actividad policial y las condenas judiciales más severas, han logrado reducir los índices delincuenciales, sumando el esfuerzo de la población en el participar con las autoridades utilizando tecnologías diversas para proteger su patrimonio.

La obtención de datos en ocasiones maquillados diluyen la realidad que vive México y en particular la ciudad de México, ya que solo se toman en cuenta las denuncias legales que prosperan y la realidad es que el abstencionismo a denunciar por desconfianza a las autoridades y la falta de resultados en la procuración e impartición de justicia atomiza en una realidad relativa que en gran parte no permite abatir la impunidad.

2. Seguridad Pública y globalización.

Nuestro país enfrenta actualmente múltiples problemas que han contribuido a generar una crisis que permea a todas las clases sociales, a la esfera política, a la religiosa, a los medios de producción, a la educación y a la ética., el despliegue de abundantes críticas, llamadas de atención, artículos periodísticos, fluctuaciones económicas y demás indicadores sociales que señalan un interés y preocupación creciente por parte de los ciudadanos por la situación actual del país, evidencia la existencia de la referida crisis.

Reiterando que la seguridad pública es un problema multifactorial, presente en la vida cotidiana de nuestro país, resalta que hasta hace poco tiempo, no se había tratado desde una perspectiva integral, delegándose a corporaciones policiacas y juzgados, bajo la óptica que el ciudadano no debería intervenir en esas cuestiones por no ser de su competencia, sin embargo, a través del tiempo, los costos denotarían un grave error que hasta la fecha nos sigue costando vidas.

Los hechos lamentables que a diario se suscitan con motivo de la inseguridad que se vive en las calles, evidencian la problemática que pone en entredicho la eficiencia de las instituciones gubernamentales para proteger a los ciudadanos;

La participación directa de los ciudadanos, como elementos activos de las nuevas estrategias, es un paso que ha tenido que pasar por diversas facetas que han ido rompiendo esa apatía e indiferencia propia de la ciudadanía en los asuntos públicos, impedimento su materialización.

Rafael Rivero Muños, en su publicación del día 17 de abril del 2006, titulada, **Seguridad Pública**, nos manifiesta su postura en el siguiente sentido:

“Tradicionalmente seguridad pública significa garantizar el orden público, tarea generalmente a cargo de organismos especializados del Estado, entre otros, policías y tribunales. Bajo el amparo de la obsoleta y ya bien superada Doctrina de Seguridad Nacional, misma que, se construyó y funciona aún bajo una estructura cuyo principal objeto, definido por la misma doctrina, era la seguridad del Estado, esto, frente a enemigos externos e internos. Derivado de ello, se impone la lógica militar del tipo “guerra”, misma que en términos de la seguridad interna supone la existencia de un enemigo interno lo que en no pocos países significa pérdida de garantías ciudadanas, con el consiguiente impacto en la seguridad pública...”¹⁵

Bajo esa doctrina el sujeto amenazado no es el habitante o el ciudadano, como consecuencia, se ocasiona la vulnerabilidad a su derecho a desenvolverse diariamente libre de riesgos a su vida, a su integridad física, psíquica, cultural, moral, lo mismo que a sus bienes, el individuo se relega a un segundo o tercer plano, bajo este contexto, la seguridad ciudadana como derecho humano queda devaluada y a expensas de las demandas y necesidades de la racionalidad del gobierno en turno, bajo los argumentos de interés de la Patria, bienestar común, nacionalismo, futuro nacional, etc. etc..

Los valores, la libertad, la justicia, la participación, la equidad, los proyectos de desarrollo, la sindicalización y los partidos políticos, entre otras, pasan por la lupa de la seguridad nacional...”¹⁶ siempre bajo calificación de la cúpula en turno.

15-16-Rafael Rivero Muños, en su publicación del día 17 de abril del 2006, titulada, **Seguridad Pública**,

Por otra parte, a nivel internacional, en el concierto de las naciones se ha desarrollado un proceso histórico natural de relaciones, a partir de los diversos intereses de la población de cada uno de ellos y regiones, figurando organismos internacionales que integran sociedades de naciones, buscando objetivos comunes. Los organismos internacionales han sido a su vez fuentes generadoras de información global que posibilitan conocer estudios, datos y enfoques sobre diversos temas, como es la seguridad pública.

La información pública mundial nos proporciona una visión general sobre el problema de la inseguridad a través de datos, cifras e indicadores homogéneos, estandarizados, para tratar de comprender el fenómeno desde diferentes experiencias y realidades. Bajo ese concepto globalizado de la información podemos identificar comparativamente la posición de México en diferentes rubros de la inseguridad y fundamentalmente evaluar el balance entre los rezagos, avances y retos en la materia.

Contar con un panorama amplio de la problemática permite enfocar de mejor forma la situación actual del país, independientemente que en el análisis específico de la información nacional nos lleve a conocer a mayor profundidad las implicaciones e impactos entre los diferentes aspectos culturales, sociales, políticos, jurídicos y económicos, pero quizá lo más valioso de la globalización en el rubro que nos ocupa es la preocupación de la clase gobernante por cumplir con los estándares internacionales obligatorios que se constituyen en un verdadero factor de movilidad, no solo como parte del bagaje discursivo sino como un compromiso de la agenda internacional.

Por otra parte, la seguridad pública en la CDMX, involucra a diversas Instituciones que de forma directa o indirecta inciden en su ausencia o existencia, la indiferencia involuntaria o deliberada de la población para intervenir en el rubro Seguridad y en general en el quehacer público, ha sido una circunstancia que ha coadyuvado a los actuales resultados que cotidianamente vivimos, no obstante que existe un exorbitante marco legal que asigna responsabilidades a diferentes Organismos en esa convergencia de responsabilidades, no se hace la tarea y en consecuencia inadvertidamente en ocasiones y con la intención en otras se propicia esa condición de intranquilidad ante el desatado crimen a veces organizado y otras desorganizado.

Esta problemática social se puede retomar desde el enfoque constructivista, tomando en cuenta que la población ya tiene conocimiento y experiencia respecto al tema, podría decirse que el constructivismo es el modelo que mantiene una persona tanto en los aspectos cognitivos, sociales y afectivos de su comportamiento no como un mero producto del ambiente ni un simple resultado de sus disposiciones internas, sino una construcción propia que se va produciendo día a día, como resultado de la interacción de estos factores.

Resulta conveniente que el análisis de la situación sobre la seguridad pública en la Ciudad de México se realice desde un enfoque general, sobre el amplio espacio en el que se desarrolla el fenómeno de la inseguridad, De allí la necesidad de conocer los diferentes indicadores de riesgo que se han señalado y que representan la realidad de la Ciudad de México, sin dejar de mencionar que de acuerdo a la información disponible en el Consejo Nacional de Población los indicadores señalan que en 2015 los habitantes éramos 8 918 653 millones, de los cuales 4 687 003 son población femenina y 4 231 650 son hombres, con una densidad de población de cerca de 6,000 habitantes por kilómetro cuadrado.¹⁷

Aun cuando no hay una definición oficial de seguridad pública **única** utilizaremos algunas definiciones y lineamientos de las diferentes publicaciones que de alguna manera un tanto parcial o segmentada contienen definiciones, sin soslayar que las definiciones surgen en momentos distintos y en documentos diferentes; y en consecuencia con su respectiva carga de subjetividad propia de su autor como se vio con el concepto seguridad nacional, en el que lo que menos incluía era algún interés nacional. De tal manera que las definiciones obedecen al contexto en el que se realizan, definir la seguridad pública en función de la creación de un nuevo organismo, como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, difiere de la que se deriva como parte de una de las funciones atribuidas al Estado en la Carta Magna, en la que se observa una definición incluyente, que comprende diversas manifestaciones del mismo concepto, la primera es una de esas manifestaciones y por lo tanto es preferible que sea más acotada, que tenga un ámbito más restringido que permita señalar claramente las facultades y los límites de ese organismo.

17.- Consejo Nacional de Población 2015

3.- Delitos más frecuentes en la Ciudad de México.

Como afirma Dora del Mar Vélez Salas y sus coautores en su obra “Desapariciones Forzadas e Involuntarias”, nuestro país pasa por una crisis de seguridad enmarcada por la violencia y elevados índices de homicidios, secuestros, extorsiones o robos, así como violaciones sistemáticas a derechos humanos que afectan a la comunidad en su vida individual y comunitaria, sin olvidar que estas condiciones han prevalecido durante mucho tiempo afectándonos cotidianamente y generando que veamos como normal la continua perpetración de ilícitos con plena impunidad¹⁸.

En este orden de ideas lo deseable es que las autoridades se ocupen en la consolidación de un sistema de justicia eficaz, autónoma e independiente que favorezca el acceso efectivo a la justicia a quienes han sido víctimas, estableciendo procedimientos y sanciones que desincentiven este tipo de conductas.

Desafortunadamente, los hechos demuestran que la procuración investigación y administración de la justicia, han generado un proceso de re- victimización de las personas que acuden a las instituciones de seguridad y procuración de justicia, sin soslayar la indiferencia y en ocasiones el encubrimiento hacia funcionarios implicados en la comisión de delitos, lo que fomenta la comisión de este tipo de ilícitos que en ocasiones son de lesa humanidad.

En cuanto a la desaparición forzada de personas, aun cuando para la mayoría resulte inadmisibles que fuera cometido en una sociedad democrática como la mexicana, considerando las características constitutivas de la desaparición forzada, difícilmente se investiga y cuando se hace una forma sistemática se busca descalificar la calidad moral de las víctimas.

Con motivo de las numerosas denuncias de desaparecidos, el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) ha tomado con mucha seriedad y responsabilidad el compromiso para la implementación de normas jurídicas y políticas públicas en materia de seguridad, realizando una investigación que permite

18-Desapariciones Forzadas (1970-2010). Tomo II .Centro nacional de Memoria Histórica

obtener un diagnóstico preciso sobre las desapariciones forzadas e involuntarias desde una perspectiva de política pública, lo cual contribuye a generar una mejora de la gobernanza en materia de desapariciones en México a través del análisis de las acciones emprendidas por las distintas autoridades, incluyendo la experiencia internacional y de diversas asociaciones civiles y colectivos especializados.

Con la presentación de la obra de referencia se delimita el marco normativo inherente a las desapariciones forzadas, así como las acciones gubernamentales realizadas para determinar si han tenido algún resultado y saber si vamos en la dirección correcta para atender esta crisis. Sin soslayar que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas representa un avance porque se tipifica la conducta de tal manera que se le da cabida a las desapariciones cometidas por particulares; porque se plantea la construcción de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como una Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones estatales de búsqueda; porque se está optando por la construcción y sistematización de información para mejorar las búsquedas de personas desaparecidas y no localizadas; entre otros aspectos. No obstante, la clave de que esto sea exitoso radica en la implementación y en la voluntad política de las autoridades. Nuestro país no puede tolerar que una persona más sea desaparecida, El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), ha recopilado información con representatividad a nivel nacional, para permitir evaluar la frecuencia y distribución de los delitos, el porcentaje de víctimas por entidad para mejorar los niveles de seguridad ciudadana en la Ciudad de México.¹⁹

Esta asociación civil se plantea como un espacio plural responsable de analizar, intercambiar ideas, reflexionar, discutir y proponer alternativas sobre seguridad, está formado por un grupo de investigadores de prestigio, académicos, expertos gubernamentales y no gubernamentales, miembros de organizaciones de la sociedad civil y distintos centros de investigación.

19-Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) 2015

Asimismo, el CASEDE se postula como una asociación que genera espacio para el diálogo al principio de libertad de expresión.

Como parte de sus actividades, el Colectivo organiza, desarrolla e imparte cursos, seminarios, conferencias, mesas redondas, proyectos de investigación y asesoría sobre seguridad.

Estos trabajos se materializan en libros, diversas publicaciones o artículos disponibles en línea cuando los derechos de autor así lo permiten. En igual forma el CASEDE expresa regular, libre y responsablemente sus opiniones acerca de la coyuntura política nacional o internacional a través de pronunciamientos, comunicados, boletines, foros y otros medios de difusión para contribuir a una mejor comprensión de los factores que influyen en la seguridad, la democracia y los derechos humanos.

Por otra parte, el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A. C. **(ICESI)**, es la organización especializada en la generación de información estadística sobre la delincuencia en México. Realiza diagnósticos precisos al problema de la inseguridad, a través de la conceptualización, diseño y coordinación de las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad -ENSI-, a efecto de generar indicadores de victimización, percepción social de la inseguridad y propuestas de política criminológica.

La Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-6 misma que opera en forma periódica desde el 2002 para satisfacer la necesidad de contar con información confiable referente a la percepción que tienen los habitantes sobre la inseguridad en su entorno, así como del número de delitos denunciados y no denunciados.

Como respuesta al grave problema de la inseguridad pública en México, el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), se constituyó como asociación civil sin fines lucrativos, con esfuerzo de cinco instituciones de la sociedad mexicana: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Consejo Coordinador Empresarial (CCE) Fundación Este País, y Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Como fuente adicional de datos, La Red Nacional de Metadatos (RNM) es la herramienta implementada por el INEGI, como plataforma de difusión y consulta de los metadatos de los proyectos de información estadística básica; constituye un sistema de catalogación que permite a los usuarios realizar búsquedas y consultas generales sobre las operaciones estadísticas o específicas a nivel de variable de los proyectos estadísticos que han sido documentados de manera exhaustiva en la Iniciativa de Documentación de Datos (DDI, por sus siglas en inglés).

El INEGI se propuso en 2002 integrar el Subsistema de Estadísticas sobre Violencia al Sistema Nacional de Información Estadística, dentro de este contexto, se trabajó de manera conjunta con el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), para realizar la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3) en 2005 y le correspondió al El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) diagramación del cuestionario, el diseño estadístico de la encuesta, la estrategia del operativo para la recolección de la información, el levantamiento de la encuesta, la captura y el procesamiento de la información recabada en campo, dicho instituto, llevó a cabo el levantamiento de la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2009 (ENSI-6) del 9 al 27 de marzo de 2009, bajo convenio con el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C. (ICESI) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

La ENSI-6 tuvo como objetivo obtener información para estimar las características del delito, la cifra negra, las repercusiones de la criminalidad sobre las víctimas y la relación de éstas con el aparato de justicia, así como conocer los entornos propicios para la victimización e identificar las regiones (zonas urbanas), áreas críticas, lugares, horas y frecuencia de estos fenómenos.²⁰

La encuesta se aplicó a la población de 18 y más años, residente habitual de las viviendas particulares dentro del territorio nacional, los resultados de este levantamiento se presentan a nivel nacional, urbano y rural, y para 16 zonas urbanas del país con la finalidad de brindar información confiable, se calculó un tamaño de muestra nacional de 71 370 viviendas.

La distribución de los hechos delictivos por tipo, a Nivel Nacional de acuerdo con la ENSI-6 del total de delitos registrados y reportados por la población encuestada el 79% fue el robo.

La **generación permanente de indicadores** que aportan las encuestas de victimización, han permitido consolidar a diferentes instituciones como fuentes de información gubernamental y no gubernamental autorizadas en materia de victimización delictiva y percepción de la inseguridad.

Como se ha dicho, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), en su Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6) y el Colectivo de Análisis de la distribución de los hechos delictivos por tipo, a Nivel Nacional de acuerdo con la ENSI-6 del total de delitos registrados y reportados por la población encuestada el 79% fue el robo.

El porcentaje más alto correspondió a robos de transeúntes (29.8%), seguido de robo parcial de vehículo (27%), robo a casa habitación (6.4%), robo total de vehículo (4.4%), robo en cajero automático (2.8%) y otro tipo de robos (8.4%) Es importante señalar también que las extorsiones representan el 10% de los delitos captados, y el fraude cerca del 4%, mientras el secuestro o secuestro exprés, como en otros años no rebasan el 1%, en situación similar se encuentran los delitos sexuales, como se puede observar en la siguiente gráfica.

20:<http://www.icesi.org.mx>

Encuesta en la Ciudad de México sobre inseguridad 2016.

Los delitos **más frecuentes** en la CDMX

PERIODO ENERO - NOVIEMBRE 2016

	Número de casos	Promedio diario
Robo a transeúnte con violencia	11,953	39.8
Robo a negocio sin violencia	11,888	39.6
Fraude	10,654	35.5
Daño en propiedad ajena	9,324	31.1
Robo de vehículo sin violencia	7,299	24.3
Robo a casa habitación sin violencia	5,311	17.7
Lesiones culposas	5,107	17
Robo a transeúnte sin violencia	4,884	16.3
Robo de vehículo con violencia	3,377	11.2
Despojo	3,172	10.6

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia de la CDMX

www.animalpolitico.com



Las denuncias por robo, **en su nivel más alto** en cinco años en la CDMX

Datos del **primer trimestre** de cada uno de los años

PERIODO	2013	2014	2015	2016	2017
CASOS	20,083	20,778	18,996	18,350	23,394

+24.7%

Las **denuncias por robo** con mayor incremento en la Ciudad de México

DENUNCIAS POR ROBO:	2016*	2017*
A pasajero del Metro	102	279
A bancos	7	14
En tren ligero, RTP, trolebus	162	242
En Metrobús	44	58
A transeuntes con violencia	3,149	4,022
A casa habitacion sin violencia	1,309	1,466

(*) Primer trimestre

Fuente: Carpetas de investigación por robos.
Procuraduría General de Justicia de la CDMX

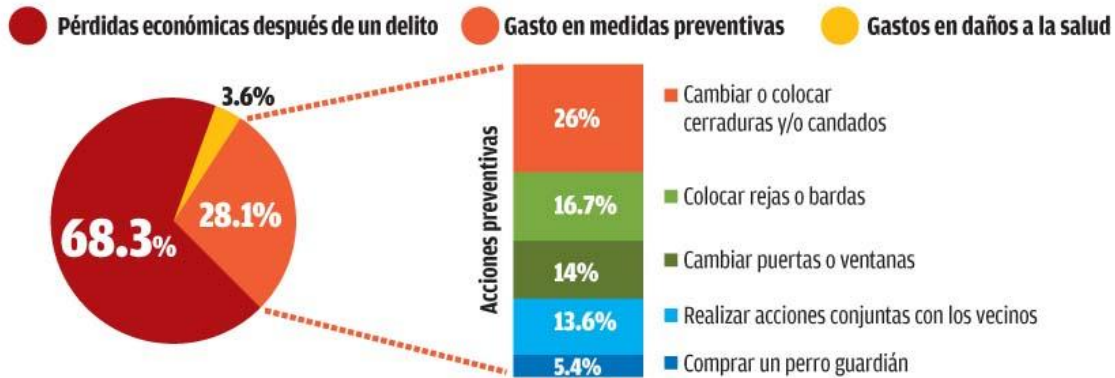
www.animalpolitico.com



ÍNDICES DELICTIVOS

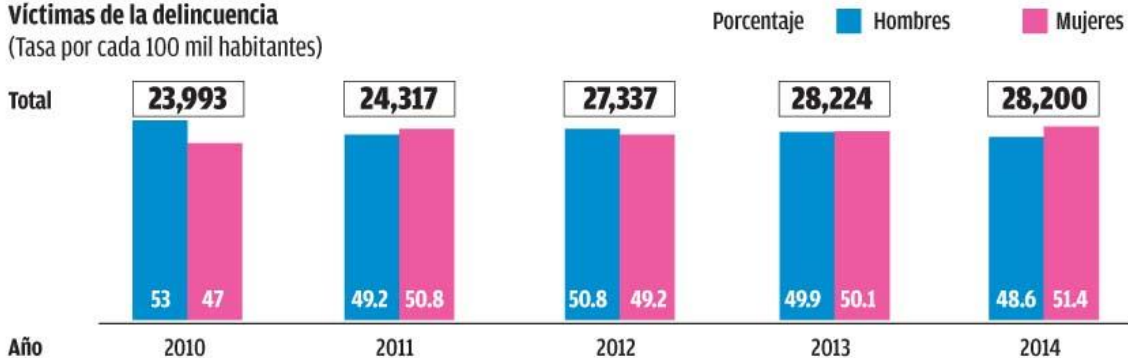
► Según el Inegi, las principales medidas preventivas contra la delincuencia que adoptó la población mexicana en 2014 fueron los cambios de cerraduras, rejas y puertas.

Costos del delito



Víctimas de la delincuencia

(Tasa por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Inegi | Gráfico: Eduardo Salgado

Otro de los delitos más frecuentes son los relacionados con el narcotráfico.

A pesar de la imagen de ciudad segura que se ganó la capital en comparación con el resto del país, los grupos del crimen organizado han rebasado sus límites geográficos y se han instalado en su interior para actuar desde allí, motivados por las enormes utilidades que deja el amplio comercio de droga al menudeo y atraídos por la actividad económica y financiera para el "lavado de dinero".

Las autoridades locales y federales han negado la presencia de grandes cárteles en la Ciudad de México, pero desde hace 20 años existen evidencias que las contradicen: ejecuciones, operativos y detenciones de grandes capos prueban que la capital mexicana no es una burbuja al margen de las actividades de narcotráfico.

El estudio "México: crimen organizado y organizaciones del narcotráfico", elaborado en abril de 2017 por June S. Beittel, analista de asuntos latinoamericanos del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, ya había advertido de la presencia en la Ciudad de México de células de los más importantes cárteles. Con base en informes de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés), de la consultora Stratfor Global Intelligence, especializada en seguridad, y estudios del especialista mexicano Eduardo Guerrero, el documento de Beittel advierte que en la capital mexicana operan grupos del cártel de Sinaloa, el cártel del Golfo, los Zetas, Los Caballeros Templarios, los Beltrán Leyva entre otras.^{20 A}

Para los expertos, la Ciudad de México atrae a las bandas del crimen organizado por su amplio mercado de venta de drogas al menudeo, "Si a finales de los años 90 Tepito dominaba la geografía del narco menudeo, junto con otras colonias de las delegaciones Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, hoy las autoridades capitalinas reconocen puntos de venta de droga en siete de las 16 delegaciones".

"Esas delegaciones son: Tláhuac, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Tlalpan, Xochimilco y Cuauhtémoc, las demarcaciones más grandes y pobladas de la capital. Todas, con excepción de Cuauhtémoc, están ubicadas en zonas que colindan con los estados de México, Hidalgo y Morelos.

A pesar de esta extensión territorial, el gobierno local sólo admite la operación de un grupo criminal de alto riesgo: el cartel de Tláhuac. Pero evade o rechaza información sobre otras bandas como La Unión de Tepito, que al parecer nació de una combinación del cartel de los Beltrán Leyva y La Familia Michoacana."²¹

20 A June S. Beittel, Congressional Research Service. Abril 25 2017

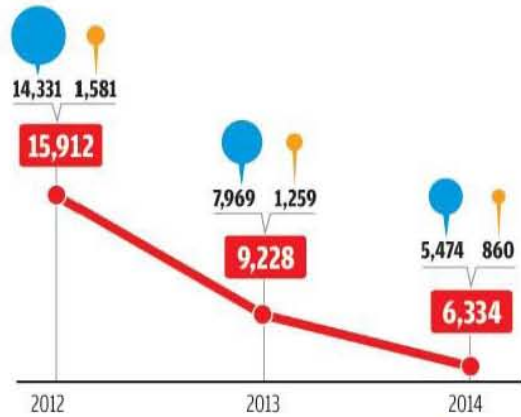
21 - Noticiero Infobae América Latina 18 febrero 2018. Por Elia Baltazar CDMX

INCIDENCIA DELICTIVA

► De acuerdo con cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, algunos delitos que están relacionados con el crimen organizado y narcotráfico se redujeron de un año a otro.

NARCOTRÁFICO

● Narcomenudeo ● Relacionados con el tráfico de drogas



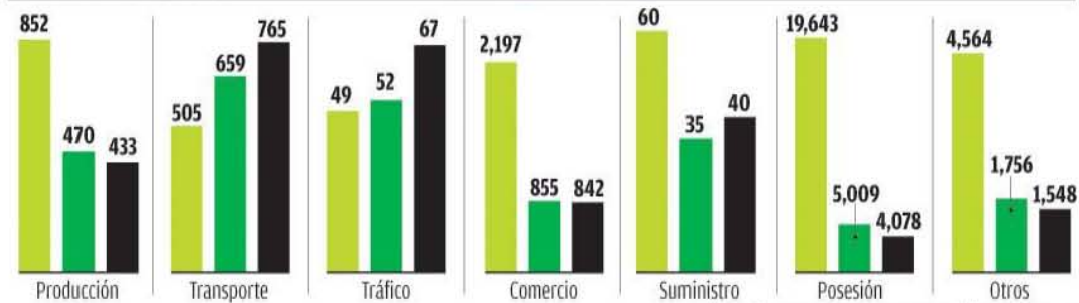
DELINCUENCIA ORGANIZADA

● Vinculada a drogas ● Asociación delictuosa



DELITOS CONTRA LA SALUD

■ 2012 ■ 2013 ■ 2014



Información: Lorena López | Fuente: SNSP | Gráfico: Alfredo San Juan

Aproximaciones estadísticas sobre rastreo de narcomenudeo y delincuencia organizada



4. Desempeño del policía preventivo

La opinión de los ciudadanos respecto de la efectividad de la policía en el control de la delincuencia, la tasa de denuncia y el grado de satisfacción con la respuesta institucional a la denuncia pueden ser combinadas para obtener un índice acerca del desempeño policial, según Elena Azaola Doctora en Antropología Social y Psicoanalista, es investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.²²

Sin olvidar la denuncia o no denuncia ciudadana obedece a un sinnúmero de factores que no dependen ni inciden en el desempeño policial, de tal manera que los rubros de referencia se toman con la prudencia del caso.

En el presente trabajo se exponen algunos de los resultados de un estudio que realizó la citada autora sobre la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Uno de los objetivos principales del estudio consistió en dar la palabra a los policías para interactuar, comprender, desde su perspectiva y con los significados que les son propios, cómo entienden la función que desempeñan y qué obstáculos encuentran para realizarla. El trabajo se basó en el análisis de los testimonios de 250 policías. La mitad de ellos se obtuvieron al entrevistar en sus cuarteles a policías de todos los niveles jerárquicos, y la otra mitad del análisis de autobiografías escritas por policías de distinto rango y antigüedad que se propusieron narrar su historia como policías. Entre los principales hallazgos están:

Es un hecho conocido que entre los habitantes de la Ciudad de México existe una insatisfacción ampliamente difundida respecto al desempeño de la institución policial. Es quizás menos conocido que entre los policías existe una insatisfacción igualmente amplia y profunda respecto de su función.

Existe un alto nivel de incertidumbre, es decir, de falta de aplicación de las normas y, por tanto, de certeza, como elemento característico de la relación contractual entre la Secretaría de Seguridad Pública y los policías.

22 Elena Azaola Garrido, "Imagen y autoimagen de la policía de la CDMEX" .EDICION 2006

Al interior de la institución existe una falta de confianza, también bastante generalizada, tanto en las relaciones verticales (entre jerarquías) como en las horizontales (entre pares), que constituye un obstáculo significativo para el desempeño adecuado de la función policial.

La falta de aplicación de normas y procedimientos ha dado lugar a la construcción paralela de un régimen informal, de para legalidad, que rige las relaciones al interior de la institución policial.

Las deplorables condiciones de trabajo que prevalecen entre los policías, les han generado una sensación de abandono, de desprotección, lo que ha traído como consecuencia una pérdida creciente del interés por el adecuado desempeño de su función.

Otro obstáculo importante lo constituyen las faltas de respeto y de reconocimiento que los policías dicen recibir continuamente, tanto por parte de sus superiores como de los ciudadanos.

Uno de los temas más frecuentemente abordados por los policías entrevistados fue el de la corrupción. A continuación veremos, a través de las voces de los policías, mediante entrevistas se escuchan las diferentes explicaciones que proporcionaron acerca de la corrupción y sus diferentes modalidades.

En primer lugar se encuentra la versión más simple: la de quienes sostienen que la corrupción se explica por los insuficientes salarios que se pagan a los policías de más bajo rango:

...“El policía es corrupto porque no le alcanza lo que le pagan”...

...“Si nos dieran un buen sueldo, se solucionaría la corrupción. Ahorita lo que pasa es que con las infracciones nos estamos pagando nosotros mismos por el salario que no nos dan”...

Sin embargo, otros piensan que desde que los policías ingresan, lo hacen porque su intención es obtener ingresos por la vía de la corrupción:

...“Se utiliza el uniforme para hacerse rico: 95% de los policías entran con la idea de que van a hacerse ricos”...

Para otros, es la falta de apoyo que encuentran en la institución una vez que ingresan, lo que se convierte en el factor decisivo para que los policías se corrompan. Incluso algunos policías refieren que, desde que ingresaron a la Academia de Policía, tomaron contacto con la corrupción:

...“Los mismos profesores e instructores eran parte de la tan odiada corrupción ya que algunos profesores sin ética vendían los exámenes y calificaciones y algunos instructores, por cierta cantidad, dejaban ir a los castigados”...

Otros señalaron que, para ellos, la corrupción inició a partir del momento en que fueron asignados a un determinado sector o agrupamiento:

...“Llega uno al sector y los jefes comienzan a pedirle a uno dinero. Entonces obligan al policía a que vaya a sacarle dinero a la gente. Hay policías que dicen que si salen a la calle con 5 pesos, deben regresar con 1,000; así lo dicen”...

...“En cuanto uno pisa un sector, le piden dinero para todo: por el uniforme, por la libreta, para que no lo manden a uno a tal lado o a tal tarea y, sobre todo, por una patrulla”...

... “Desde que uno entra, es una pedidera... En todos los niveles hay consentimiento”...

Resulta difícil poder agregar algo a los anteriores testimonios. En todo caso, lo que cabe destacar es el factor común que los unifica: la facilidad con la que se reconoce la participación de propios y extraños en la corrupción; la ausencia de un marco donde la legalidad aparezca como referente y la aceptación de la vigencia de un orden paralelo que rige de facto a la institución, esto es, de un régimen de para legalidad. De igual modo, destaca la falta de cuestionamiento acerca de la corrupción y la sensación Sistema de justicia y policial de que se está frente a algo inevitable.

También quienes han ocupado cargos administrativos, refieren hechos de corrupción:

... “Hay muchas irregularidades, por ejemplo, según una plantilla de personal yo tenía a mi cargo 1,200 policías pero en realidad sólo tenía 200; los demás estaban comisionados con políticos y yo ni los conocía ni tenía su expediente. El mismo gobierno del DF los daba de alta y los mandaba con periodistas, con ex-presidentes, era un delito de desviación de recursos humanos... Algunos estuvieron comisionados hasta por 15 o 20 años y nunca supe dónde estaban; sin embargo, contaban con grados y cobraban como policías”...

Al interior de la institución existen agrupamientos, como el de moto patrulleros, que son especialmente codiciados porque se les considera como las mejores fuentes de ingreso para los policías. Se dice, por ello, que a estos agrupamientos no puede ingresar cualquiera pues se trata de lugares reservados sólo para los familiares o los recomendados de los jefes.

...“Las patrullas dejan bastante dinero... Por esto algunos compañeros cuando se descomponen las unidades ellos mismos las reparan o compran las refacciones porque si esperan a que se las reparen, dejan de ganar... con esto demuestran que es mejor invertir su dinero en la institución que en otro negocio... En la policía se puede invertir y sacar jugosas utilidades, aunque parte de la culpa la tiene la población que no denuncia”...

Algunos policías atribuyen la responsabilidad de la corrupción a los jefes. Diversos testimonios hicieron mención de la existencia entre los jefes de lo que se conoce como la “Hermandad”:

...“Los mandos superiores son parte de un grupo de poder, de la llamada Hermandad corrupta que no deja que los jóvenes con preparación académica puedan ocupar los puestos de mando, pues a ellos no sólo les ha costado años de servicio, sino también dinero, y no les parece que uno ascienda sin haber pagado el precio. Son dueños de esta Secretaría y entre ellos se van rolando los sectores con la ayuda de algún padrino. Ha habido jefes de sector que han sido removidos por corruptos pero, en lugar de sancionarlos, sólo los cambian de sector”...

...“Todos los que hemos sido policías de carrera caemos en el juego recibiendo dinero para dar al comandante y tener canonjías...es una cadena hasta llegar a los altos mandos”...

Encontramos aquí una explicación distinta y prácticamente opuesta a la que citamos al iniciar este inciso. Es decir, de acuerdo con estos últimos testimonios, la corrupción no sería consecuencia de los insuficientes salarios que se pagan a los policías de más bajo rango, sino resultado de la presión que ejercen los más altos mandos para que sus subordinados les aporten ciertas cantidades de dinero. Este sistema aparecería, de nueva cuenta, como inmodificable a pesar de que casi todos dicen ser, en una u otra forma, víctimas del mismo, de las respuestas obtenidas se deduce que una forma más de corrupción es el dinero que pueden obtener por brindar protección a los delincuentes:

...“Una de las cosas que favorece la corrupción es el temor porque, cuando agarramos un delincuente, sabemos quién es y sabemos que va a salir y a veces mejor él nos ofrece dinero... y como los salarios son muy malos y no se asciende, pues uno a veces lo toma”...

Hay, por otro lado, testimonios que señalan que la corrupción en la policía no puede explicarse sin la participación que en este fenómeno tienen los ciudadanos, sin embargo, en algunos casos, hacer ver la responsabilidad que tienen los ciudadanos, pareciera que cumple la función de poder exonerar a los policías. Otra coartada frecuentemente utilizada para encubrir la corrupción, es señalar que los policías no extorsionan a los ciudadanos sino que éstos le entregan una “dádiva” como muestra de gratitud por sus servicios.

...“La corrupción es muchas veces del ciudadano que nos ofrece por desafanarse de un problema. Otras veces es una dádiva porque quedan agradecidos por nuestro trabajo... Luego no sabemos si está bien o está mal aceptar lo que los ciudadanos nos ofrecen por agradecimiento, que es una dádiva.... Yo creo que no tiene nada de malo, no es que nosotros los extorsionemos”...

...“Yo quisiera preguntarle a la ciudadanía y a los medios masivos de comunicación ¿por qué se empeñan en agarrarla contra nosotros si en este país

por todos lados existe la corrupción? ... varios gobernantes y dirigentes han robado el dinero de los mexicanos”...

Además de hacer referencia a la dádiva como un concepto que pretende encubrir o justificar la corrupción, los testimonios anteriores también preocupan porque parece que su argumento fuera: si los políticos pueden robar ¿por qué los policías no? O bien ¿por qué si hay impunidad para los políticos no podría también haberla para los policías? Pareciera que señalar que otros también son corruptos cumpliría la función de justificar o minimizar la corrupción policíaca.

Por lo demás, existe también una opinión bastante generalizada en el sentido de que no es posible terminar con la corrupción, o siquiera enfrentarla con algún grado de eficacia.

...“La corrupción dentro de la policía es un mal que no se puede exterminar... en los niveles bajos, cuando el policía es eficaz, la corrupción no debe ser mal vista”.

...“Se dice que si pagaran mejores sueldos la mordida desaparecería. Yo creo que no, que se quedarían con la mordida y con el sueldo”...

Otros testimonios sugieren, por último, que la corrupción no sólo marca la relación entre policías y ciudadanos sino que también altera de forma profunda la relación que pueden establecer los policías entre sí.

...“La disciplina debe llevarse a cabo pero la que rompe la cadena de mando es la corrupción pues ya no podemos ver igual a nuestros jefes después de haberles dado dinero y después de que nos lo han aceptado. Sí yo voy a aplicar un correctivo a alguien por no cumplir con su trabajo y si el jefe ya recibió dinero de él, ya no le va a poder aplicar el correctivo porque el subalterno ya no lo va a respetar, por eso se pierde la cadena de mando, por la corrupción”.

Como todos los testimonios apuntan, no hay policía que logre sustraerse a la corrupción, ello no sólo los expone ante los ciudadanos sino que resquebraja y mina la confianza que los policías pueden tenerse entre ellos mismos. Si los superiores solicitan cuotas a los subalternos y si estos, a su vez, lo hacen a los ciudadanos; si el que ha alcanzado un cierto nivel jerárquico es sospechoso de haber comprado el cargo o si cada quien conoce los actos de corrupción en que han incurrido los compañeros y éstos, a su vez, los de uno, nadie, entonces, queda a salvo ni puede sentirse confiado o confiar en los demás. Es aquí que la institución policial muestra lo que quizás constituye su mayor debilidad.

De ser así, probablemente la corrupción ocasiona mayores daños a los policías que a los ciudadanos o tal vez a éstos una vez que ha anulado a los primeros. Es decir, lo que queda claro es que el hecho de que ningún policía pueda sustraerse de una u otra manera a la corrupción, los deja expuestos, los hace vulnerables y los deja en una posición de fragilidad tal, que sus posibilidades de actuación quedan sumamente limitadas. Es como si no pudieran actuar sino desde su vulnerabilidad, desde que son y se saben vulnerables por no poderse sustraer a la corrupción: la suya, la de sus jefes y/o la de sus pares.

Dado que ciertamente, una situación como la descrita resultaría insostenible o haría sumamente difícil la operación del aparato policial, parecería que la única manera de contrarrestar la vulnerabilidad, sería suscribiendo una especie de pacto tácito que obligaría a los policías a protegerse y a encubrirse entre sí. Este pacto, sin embargo, no puede sino proteger un equilibrio precario que a cada momento amenaza con resquebrajarse. Ello explica el creciente número de policías que han sido denunciados, se encuentran siendo investigados o se hallan en prisión.²³

23 OP CIT.

CAPÍTULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Según Domingo Ruiz López profesor de la Universidad de Guanajuato, Guanajuato, **Política Pública** es la acción de gobierno con objetivos de interés público que surge de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis para la atención efectiva de problemas públicos.²⁴

En este sentido las **Políticas Públicas en materia de Seguridad Pública** son el resultado del análisis que realiza el grupo gobernante para enfrentar la problemática que bajo su apreciación demanda atención institucional de conformidad a la normatividad que señala facultades, atribuciones y responsabilidades y en base a los recursos que se destinan para tal fin, buscando garantizar la integridad física de la población, de su patrimonio y la paz pública.

La evolución de las sociedades humanas, marca la coexistencia de países en el mundo, en tiempo y espacio determinados, los cuales han adoptado diferentes regímenes y formas de gobierno, dependiendo de diversidad de las razas, lenguas y culturas. Asimismo, cada una de las naciones han construido a través del tiempo esquemas, mecanismos o estructuras político-jurídicas para funcionar como sociedad y gobierno, **con ello cada país asume la política de seguridad pública** en el marco de su soberanía, para una población, en un territorio determinado.

A lo largo de la historia, el ser humano ha coexistido de diferentes modos, lo que ha permitido su sobrevivencia tanto como especie y como individuo, una de las maneras más exitosas de lograr la supervivencia es la de reunirse para vivir en comunidad. Cuando los seres humanos se organizan en comunidades, surgen problemas y desafíos que no existen para el individuo concreto, en tanto que aislado, separado de los otros, no tiene problemas de esta naturaleza.

24.- REVISTA Universidad Latina de América 2003

Desde luego, también existen muchas ventajas de la vida gregaria, una de las más importantes es la división del trabajo, que permite la especialización y por lo tanto el logro más eficiente y la adquisición de conocimientos más profundos de las actividades que cada miembro de la sociedad lleva a cabo, aumentando la productividad de las actividades u oficios.

En esta doble situación que provoca la vida en sociedad, donde ventajas y problemas se manifiestan en medida análoga, generando inseguridad, cuando las personas se reúnen para vivir en conjunto, se produce una disyuntiva inevitable: el enfrentamiento del derecho de unos contra el de otros.

En una colectividad, el individuo se encuentra rodeado de iguales, con los mismos derechos, las mismas obligaciones, por lo que su campo de acción se ve constantemente reducido y acotado por sus congéneres, limitado en sus libertades hasta donde no afecte a la de los demás, donde el respeto y la tolerancia hacia terceros es una premisa insoslayable. Dicho de otra forma, en los grupos humanos, cada uno de los individuos que los conforma quiere afirmarse ante los demás, haciendo prevalecer no sólo sus derechos, sino también su fuerza, su dominio, su individualidad, su supremacía, una comunidad no sólo es la sinergia como la unión de fuerzas de un grupo de sujetos en función de una vida mejor, también implica y el choque, la confrontación de relaciones de poder y de fuerza del que cada sujeto es poseedor, implica el encuentro del anhelo de dominación latente y manifiesto en cada individuo.^{24 A}

La reunión de grupos de personas conlleva siempre una lucha de poderes para determinar la posición social de los miembros, quién tiene más autoridad, quién es líder y a quién le corresponde un papel más pasivo y servil.

Esta lucha se define a partir de los elementos que cada uno de los miembros considera como prerrogativa, como derecho natural e inalienable, que no le parecen estar lo suficientemente garantizados o asegurados en el contexto de la convivencia social, al interior de la comunidad.

24 A Julián Pérez Porto y María Moreno <https://definicion.de/> Integración/

Algunos elementos que podrían causar este resquemor, que frecuentemente genera conflictos incluso en las sociedades actuales son: la propiedad, la libertad, la seguridad y la garantía de los derechos que, aunque primitivamente se alcanzaron gracias a la fuerza bruta y la agresión, al paso del tiempo, con la formación de sociedades más civilizadas, quedan estipulados, garantizados, por estructuras de dominio y poder basadas en el derecho, en la democracia y la razón.

De la interacción derivada de la convivencia de los seres humanos surgen las disputas, cuando el derecho no es capaz de dar a cada quien lo que le corresponde, surgen precisamente las cuestiones que fuera de toda norma generan causas para conflictos.

La vida social enmarcada en un orden racional, producto de la coexistencia armónica, debe contener conductas agresivas y hostiles, si bien no puede evitarlas del todo, ya que también la violencia y el conflicto se encuentran en la naturaleza humana.

En consecuencia, la sociedad diseña esquemas para, evitar violencia y establece mecanismos con la finalidad de lograr una convivencia social sin agresión, estableciendo el mundo del deber ser. Uno de los factores que inciden en esta problemática, radica en balancear estos dos aspectos de la naturaleza humana, la tendencia a la violencia como reacción instintiva, el deseo de dominio y poder, con la necesidad de vivir en grupo, dentro de un marco de racionalidad, para mejorar las posibilidades de supervivencia.

1. Interacción Social e Inseguridad.

La naturaleza humana tiene la característica inherente de la agresión, esta se contiene bajo el principio de racionalidad cuyo peso debiera ser superior al instinto animal de atacar a sus semejantes, sin embargo, no siempre se logra y surge la necesidad de instrumentar mecanismos capaces de inhibir o reprimir esa tendencia de tal forma que se erradique la premisa de que quien sobrevive es el más fuerte.

La capacidad de razonar, implica tener en cuenta que la vida gregaria conlleva la existencia de una voluntad colectiva que establece las reglas para coexistir en colectividad, bajo una serie de valores emanados de un acuerdo general para la preservación de los intereses comunes de cada conglomerado, de tal suerte que no sea la fuerza la que predomine para apropiarse de los bienes de terceros o agredir a los demás, enmarcando en un acuerdo general, la emisión de normas para regular la conducta de los integrantes de la colectividad para garantizar una convivencia armónica en base al respeto y a la colaboración propiciando condiciones de crecimiento y desarrollo.

Con el fin de garantizar que el impulso natural hacia la violencia se minimice, y para resolver pacíficamente los conflictos generados entre los ciudadanos, se establece el marco jurídico que regula las conductas para vivir en armonía, sancionando a los infractores que atentan contra la integridad física, la preservación del patrimonio y el orden social y en este contexto, **surge la noción de Seguridad Pública**, como uno de los instrumentos más efectivos para proteger al individuo de sí mismo dentro del grupo, garantizando la protección que requiere cada miembro de la sociedad, no sólo ante los riesgos que representan sus semejantes, sino también ante los riesgos que representa su propio actuar, ya que, cuando se vive en una colectividad, se establece como premisa fundamental que el interés colectivo está por encima del individual.

En la interacción humana, ya sea de forma involuntaria o deliberada se violentan derechos y se atenta contra los valores que permiten que la convivencia sea armónica, de tal suerte que en la medida en que la sociedad asume responsabilidades organizándose y siendo participativa logra imponer los valores que a la mayoría convienen y reducir los factores de riesgo que inducen a la inseguridad.

Sin embargo, cuando las condiciones no permiten que los integrantes de la sociedad consigan organizarse y defender los valores que la mantienen en cohesión, además de la falta de oportunidades, el desempleo, la ausencia de capacitación y en general las condiciones de desesperanza para salir de ese contexto o acceder a mejores niveles de vida, entre otros numerosos factores da como resultado, la inseguridad pública, en la que también influyen los mass media que en la mayoría de los casos difunden hábitos de consumismo infundado, en los

que se le da extremo valor a los bienes que se poseen, a que lugares donde se asiste y todo aquello que supuestamente denota la clase económica a la que se pertenece, no importando el marco axiológico o el origen de tus ingresos, dando como resultado la descomposición social, en donde la corrupción, la ambición y la indiferencia, son los conceptos que enmarcan las conductas de quienes pretenden imponerse sobre los demás de manera ilícita, transgrediendo el orden jurídico y los valores que permiten la coexistencia armónica del conglomerado.

En resumen, podemos señalar que la seguridad pública se encarga de mantener a los miembros de una sociedad a salvo de sí mismos y de otros miembros de esa comunidad protegiendo su integridad física de factores externos e imprevisibles, como condición sustancial para la existencia de una sociedad.

Bajo este contexto, el Estado con poder institucionalizado para ejercer **violencia legal y legítima** a través de los órganos de seguridad pública, tiene la obligación de preservar los intereses colectivos sobre los particulares, dicho de otra forma, la Seguridad Pública como una responsabilidad Institucional contiene o inhibe actitudes instintivas de individuos que se apartan del deber ser.

Ahora, podemos retomar uno de los conceptos más importantes y pertinentes en lo referente al estudio y ejercicio de la seguridad pública: el **concepto de justicia**. Antes de que exista un Estado y antes de que aparezcan estructuras y elementos encargados de mantenerlo vigente, existe ya en los individuos cierta noción de justicia.

En una sociedad primitiva, la justicia sólo existe para los que pueden procurársela por su propia mano. Ello implica que, primitivamente, la justicia es personal, individualista, no está definida en términos objetivos, es lo que cada quien considera que debe ser, por lo tanto totalmente subjetiva. La inseguridad resulta propia de las sociedades primitivas donde evidentemente no hay reglas ni acuerdos que permitan la aplicación de criterios uniformes, no hay una ley unificadora ni una autoridad determinada que defina las normas y que genere valores y principios de respeto para todos los individuos.

La justicia subjetiva, surgida en las condiciones primitivas del dominio del más fuerte, no es justicia en términos estrictos, porque la verdadera justicia no consiste en la idea que cada uno obtenga para sí lo que le plazca como mejor le

acomode, ni como producto de una voluntad arbitraria y unipersonal. **La verdadera justicia**, al igual que la seguridad pública, sólo puede tener lugar bajo las reglas establecidas por la propia sociedad, ya que es en el seno mismo de una comunidad donde se genera un concepto de justicia, único y uniforme, que permita abstraer lo concreto de cada caso y juzgar según la generalidad, según un criterio estable, un concepto de justicia que sea objetivo, que permita juzgar cada caso con respecto a una misma norma, con igualdad de derechos.

La Justicia, en términos objetivos, nace con la sociedad, es exclusiva de ella. Aunque lo que es considerado justicia o justo por un pueblo es posible que aparezca como injusto en otro, lo que es aceptado como injusto en una sociedad puede ser la regla y norma en otra, cuando una sociedad establece lo que para ella es justo, ese criterio unifica todas las demás opciones y permite fundar sobre una base firme las acciones de derecho que el Estado de esa comunidad determina, sin embargo, es común en nuestra sociedad mexicana que la gran **diversidad de criterios**, opiniones y valores nos genera una gama enorme de diferencias ideológicas y conceptuales que dificultan los acuerdos para encontrar ese camino que nos lleva hacia el bien común.

De cierta forma, la justicia es un concepto relativo a la comunidad que lo genera sustentado en sus valores, de tal forma que cada pueblo conforma su moral y su legislación en base a su marco axiológico, mismo que lo caracteriza y que lo unifica y en ocasiones de lugar a diferencias irreconciliables con otros pueblos que solo es posible dirimir las mediante la guerra.

Por el contrario, cuando las bases axiológicas resultan comunes para diversas sociedades se hace extensiva la protección a esos valores que se toman como universales o como adecuados para su aplicación como lo que ocurre hoy debido a la globalización y al principio de convencionalidad que busca lo que más favorezca a la persona.

Cuando los principios, valores y normas no son respetadas por los integrantes de la colectividad, **nace la inseguridad**, ante la transgresión a esos valores y la infracción a las normas que regulan conductas tipificadas como delitos al apartarse los infractores del deber ser, afectando derechos de terceros que jurídicamente se encuentran tutelados por el derecho penal.

Las referencias axiológicas de las diversas comunidades, aun cuando no son materia de este trabajo, si se considera que constituyen un factor que influye en la concepción misma de seguridad pública y de las condiciones de inseguridad que invariablemente van de la mano.

La concepción de justicia, se constituye en el pilar fundamental para la seguridad pública, ya que siendo ésta a través del uso de la fuerza el medio para inhibir o reprimir las conductas atentatorias contra los valores que sostienen las creencias de una población, su identidad y su propia existencia.

Siendo la seguridad pública una facultad sustancial del **Estado como responsable de su ejercicio y su mantenimiento**, cuando esta se transgrede surge la necesidad de resolver los conflictos producidos en base a la aplicación del derecho, como una necesidad colectiva que garantiza seguridad donde la fuerza del Estado impone orden, mediante el poder de fincar responsabilidades, aplicar castigos y exonerar a los inocentes conforme a una misma norma, de manera que se juzgue de forma imparcial a cada individuo y todos tengan las mismas oportunidades de defenderse o de acusar.

2. Estructura Orgánica de Seguridad Pública.

Mayolo Medina Morales en su artículo “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, comenta que Reforma Constitucional de 1994 y la publicación en 1995 de La Ley que establece Las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se crean las bases para generar un sustento jurídico claro y unificante, cuyo fin es permitir que “de manera integral se establezcan **políticas** de carácter responsable para combatir frontal y sistemáticamente la delincuencia” , bases que funcionen a nivel nacional y den lugar a una **política nacional de seguridad pública**.²⁵

Durante los últimos años hasta 2013, el organismo encargado de la seguridad pública a nivel nacional, instaurado en la esfera del poder ejecutivo, era la Secretaría de Seguridad Pública del (SSP). Instancia cuyo objetivo principal era preservar la libertad, el orden y la paz públicos y salvaguardar la integridad y derechos de las personas, estaba a cargo de las actividades del Sistema Nacional

25- EL UNIVERSAL artículo “Sistema Nacional de Seguridad Pública”1995

De seguridad pública determinaba sus estrategias, revisaba sus resultados y se encargaba de difundirlas a nivel nacional. Algunos otros objetivos de la SSP eran: “Auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión. Prevenir la comisión de delitos. Desarrollar la Política de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Local y Federal Proponer su **Política Criminal**.

Entre otras funciones, a la SSP le correspondía llevar a cabo las siguientes actividades:

1.-Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.

2.-Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

3.-Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4.-Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.

5.-Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos locales y federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario.

6.-Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden Local y federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

7.-Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos.

8.-Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.

9.-Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo.

10.-Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.

11.-Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación.

12.-Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones”²⁶

Con la exacerbada preocupación derivada del creciente problema de la inseguridad, se pensaría que la Secretaría de Seguridad Pública representaba un pilar importante dentro de la estructura que realiza importantes tareas tendientes a abatirla, sin embargo, el 2 de enero de 2013, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, bajo el argumento de que el gobierno de la República cuenta con la organización administrativa que le permita cumplir con sus tareas y objetivos, así como para mejorar el esquema de seguridad interior y protección de los ciudadanos.²⁷

26 La Ley General Del Sistema Nacional de Seguridad Pública

27, Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2013, decreto que transfiere facultades de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación

Es decir los argumentos esgrimidos para realizar la reforma denotan que la percepción de sus autores fue en el sentido de que la citada Secretaria de Seguridad no cumplía con sus tareas y en consecuencia se elaboró un nuevo esquema bajo el argumento de control gubernamental enfocado a la prevención y a la eficacia de la gestión pública, como la mejor manera de enfrentar a la delincuencia. Paralelamente la misma reforma señalaba que para combatir la corrupción se estableció que la Secretaría de Gobernación lleve a cabo funciones de coordinación, colocándola en una posición superior al resto de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Al otorgarse a la Secretaría de Gobernación las atribuciones de la Secretaria de Seguridad Pública, se elimina el organismo encargado de tareas tan importantes para adjudicarlas a otro que se encuentra saturado de funciones que tampoco se cumplen a cabalidad, sin embargo, para la actual administración fue la forma para impulsar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tanto en su estructura, como en la definición de tareas de coordinación entre la Federación, entidades federativas y municipios.

Debido al alarmante entorno derivado de la delincuencia, la lógica de los que sufrimos las inclemencias de la incontrolable inseguridad, dicta que resulta inadmisibles que lejos de fortalecer la estructura que enfrenta al crimen organizado, se le debilite con esas medidas contrarias, y paralelamente darle facultades de coordinación a la Secretaria de Gobernación, la ubican en un plano superior con el resto de las Dependencias del Ejecutivo Federal y la pregunta obligada es: ante esa situación que hará el Presidente en este contexto.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública incluye al Consejo Nacional de Seguridad Pública, encabezado por el Presidente de la República, y como integrantes los Secretarios de Gobernación, Defensa, Marina Seguridad Pública, el Procurador General de la República y los Gobernadores y Jefe de Gobierno de Ciudad de México para tratar asuntos de seguridad pública. Tiene a su cargo la coordinación de todas las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, así como **promover la participación ciudadana** en las políticas orientadas a mejorar las actividades en materia de seguridad pública.²⁸

²⁸ La Ley General Del Sistema Nacional de Seguridad Pública

También forma parte del sistema el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, quien realiza estudios sobre las causas estructurales del delito promueve la participación ciudadana, propone al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, y da seguimiento y evalúa los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, Promueve la erradicación de la violencia, garantiza la atención integral a las víctimas, organiza seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito; analiza las tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;²⁹

En este Sistema con tantos integrantes, una necesidad sustancial es la coordinación que involucra no solo a los tres poderes de la Unión, sino también a autoridades federales, estatales y municipales, sin soslayar los programas de cooperación internacional sobre la materia

Los Órganos Públicos encargados o coadyuvantes de la Seguridad Pública, son diversos, dado que los tres niveles de gobierno son responsables de esa función, cada Estado y cada municipio disponen de su propia estructura para cumplir su función de brindar seguridad pública a su población. A nivel nacional, la **Secretaría de Gobernación** es la dependencia encargada de preservar el orden y seguridad de los habitantes del país, a través de la Comisión Nacional de Seguridad.

Contextualizando la época en la que se creó al multireferido Sistema Nacional de Seguridad Pública a un año del conflicto chiapaneco con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la seguridad pública aglutinaba una multitud de procesos que si bien eran esferas de competencia interconectadas, cada una de ellas tenía un objetivo, una dinámica y una racionalidad propios. El incluir estas distintas esferas en el del esquema de seguridad pública en algunos casos da lugar a que se pierda la eficiencia de cada una de ellas, pues se diluyen funciones y responsabilidades.

29 Op Cit.

Etapa	Nivel de gobierno	Rama de gobierno	Actores
Prevenición del delito	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	PPF, policías preventivas, sociedad civil
Procuración de justicia	Federal y estatal	Poder Ejecutivo	MP, Policía Judicial, peritos, AFI
Administración de justicia	Federal y estatal	Poder Judicial	Tribunales y jueces
Ejecución de sanciones	Federal, estatal y municipal	Poder Ejecutivo	Centros penitenciarios

Tomando en cuenta que la Procuración de Justicia es sustancial para la Seguridad Pública, el eficaz funcionamiento del Ministerio público y de sus órganos auxiliares, cabe recordar el Objeto del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el sentido de que establece las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Retomando las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, se encuentra la coordinación de todas las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, así como **promover la participación ciudadana** en las políticas orientadas a mejorar las actividades en materia de seguridad pública. Su función principal es coordinar las decisiones y estrategias, a través del acuerdo de los representantes de las instituciones que lo integran, no le corresponde implementar o aplicar las

estrategias, sino sólo acordarlas, contando con la participación de todas las autoridades responsables de llevar a la acción los acuerdos tomados por medio del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).³⁰

La seguridad pública está sostenida por una infraestructura, que coordina tanto las actividades de las autoridades federales, estatales y municipales, a través de Sistema Nacional de Seguridad Pública. También lleva a cabo programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes, y elabora propuestas de reformas a leyes y reglamentos en la materia.

De conformidad a lo establecido en la **Ley** General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26-de junio de-2017, se tiene lo siguiente:

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión

Artículo 10.- El Sistema se integrará por:

I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;

II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;

III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;

IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;

V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;

VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y

VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

³⁰ Ibidem

El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:

- I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. Los Gobernadores de los Estados;
- VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y
- IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

Artículo 20.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y **Participación Ciudadana** tendrá, como principales atribuciones:

I. Proponer al Consejo Nacional lineamientos de prevención social del delito, a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas;

II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;

III. Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:

- a) Prevenir la violencia infantil y juvenil;

b) Promover la erradicación de la violencia especialmente la ejercida contra niña, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;

c) Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y

d) Garantizar la atención integral a las víctimas.

IV. Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional;

V. Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito;

VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;

VII. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención social del delito;

VIII. Coordinarse con otras instancias competentes en la materia para el ejercicio de sus funciones;

IX. Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley, y

X. Las demás que establezcan otras disposiciones, el Consejo Nacional y su Presidente.

Artículo 23.- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia estará integrada por los titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Federación, el Distrito Federal y los Estados, y será presidida por el Procurador General de la República.

Artículo 27.- La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública estará integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y será presidida por el titular de la Secretaría, quien se podrá auxiliar del Comisionado Nacional de Seguridad. Párrafo reformado DOF 17-06-2016

Los titulares de las dependencias u órganos en que se integren los cuerpos de policía de los municipios, podrán participar en la Conferencia, de conformidad con las reglas que la misma establezca.

El Comisionado Nacional de Seguridad será invitado permanente de la Conferencia, quien suplirá las ausencias del Secretario de Gobernación. Párrafo adicionado DOF 17-06-2016

Artículo 30.- La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, se integrará por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, y será presidida por quien designe el titular de la Secretaría.

Artículo 32.- La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, estará integrada por los Presidentes Municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal que participarán de conformidad con las siguientes reglas:

I. Dos Presidentes municipales, de cada Estado, designados por el Consejo Local de Seguridad Pública correspondiente, y

II. Dos titulares de los órganos políticos administrativos del Distrito Federal serán nombrados por el Consejo Local de Seguridad Pública.

El organismo encargado de la seguridad pública a nivel nacional,, es la Secretaría de Gobernación instancia cuyo objetivo principal es preservar la libertad, el orden y la paz públicos y salvaguardar la integridad y derechos de las personas, está a cargo de las actividades del, determina sus estrategias, revisa sus resultados y se encarga de difundirlas.

3. Estructura Programática de la Seguridad Pública.

La agenda gubernamental tiene como sustento un exorbitante marco jurídico, que obliga a los servidores públicos a realizar sus acciones con honradez, lealtad, responsabilidad, imparcialidad y eficacia para atender las necesidades de la población de forma organizada, planeada y coordinada bajo un proceso que implica la elaboración inicial de un diagnóstico tendiente a detectar la problemática de la sociedad a efecto de seleccionar los rubros más prioritarios para su solución, lo anterior, tiene su fundamento en los artículos 26 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace a al aspecto programático el precepto 26 de la Carta Magna indica:

“...El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de **participación** que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de **participación** y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales...”³¹

31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De la citada disposición constitucional, emana la Ley General de Planeación, misma que precisa a detalle los aspectos inherentes a la planeación y programación de actividades gubernamentales, bajo ese contexto, la planeación nacional se realiza sustancialmente a través del Plan Nacional de Desarrollo que cada administración elabora para organizar el esfuerzo total de la sociedad mexicana a través de los sectores público, social y privado incluyendo a los particulares, para que de manera coordinada se cumplan las metas y objetivos planteados como producto de la consulta ciudadana.

De forma análoga, el resto de las Entidades Federativas elaboran su propia planeación a nivel local, bajo la misma filosofía, a continuación, se hace un resumen de los Planes de las dos últimas dos administraciones.

A. Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012.

La administración Calderonista, planteaba que el desarrollo sustentable era la solución integral para solucionar los problemas de la Nación, entre los rubros por atender, se encontraba la **Seguridad Pública**, conceptuándola como una prioridad por atender y como uno de los grandes desafíos para la sociedad, en donde el crimen organizado era uno de los problemas que más preocupaban a la población.

El presidente Calderón, en su diagnóstico detectó que la **impunidad, la corrupción** y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país, derivando en un ejercicio discrecional del poder y generando desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.

Este plan se estructuraba en cinco ejes rectores y para el caso que nos ocupa se señaló como eje número **uno**: Estado de Derecho y **Seguridad**, en él se planteaban 18 objetivos a saber:

OBJETIVO 1 Garantizar la certeza jurídica y **predictibilidad en la aplicación de la ley** para toda la población

OBJETIVO 2 **Garantizar** el **acceso** de todos los ciudadanos a un sistema de **justicia** eficaz.

OBJETIVO 3 Garantizar la protección a los derechos de propiedad

OBJETIVO 4 **Modernizar el sistema de justicia penal** encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.

OBJETIVO 5 **Combatir la impunidad** para disminuir los niveles de incidencia delictiva.

OBJETIVO 6 Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.

OBJETIVO 7 Establecer mecanismos y procesos que permitan **conocer** sistemáticamente las características y **patrones del fenómeno delictivo** en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.

OBJETIVO 8 **Recuperar la** fortaleza del Estado y la **seguridad** en la convivencia social mediante el **combate frontal** y eficaz **al narcotráfico** y otras expresiones del crimen organizado.

OBJETIVO 9 Generalizar la **confianza** de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de **seguridad pública**, procuración e impartición de justicia

OBJETIVO 10 **Combatir a la corrupción** de forma frontal.

OBJETIVO 11 Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.

OBJETIVO 12 Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.

OBJETIVO 13 Garantizar la seguridad nacional y **preservar la integridad física y el patrimonio** de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

OBJETIVO 14 Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

OBJETIVO 15 Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

OBJETIVO 16 Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que **prevengan** conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

OBJETIVO 17 Desarrollar **un cuerpo policial único** a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

OBJETIVO 18 **Fomentar la participación ciudadana** en la prevención y combate del delito.

El punto de partida fue que la sociedad necesitaba garantías de seguridad para su Desarrollo, para poder actuar y desarrollarse en forma libre y segura, señalando que el Gobierno, es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado de Derecho en México para garantizar que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos están debidamente protegidos.³²

Se visualizaba, que la **Seguridad Pública** y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable, que el Gobierno debía ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respetaran las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos, que debía ser la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo. Bajo ese contexto, ese plan **proponía integrar la participación de la ciudadanía** al sistema de seguridad. Como una primera perspectiva para el avance de la seguridad se aplicaría el principio de prevención.

Se hizo el señalamiento que en la medida en que se establecieran condiciones de vida digna para más mexicanos y se protegieran los derechos del ciudadano, **la prevención** del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidaría el goce pleno de los derechos y las libertades individuales. Una segunda perspectiva suponía combatir y sancionar activamente la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Para ello, era necesario establecer convenios de colaboración a nivel internacional e internacional con la finalidad de mejorar el **combate al crimen** organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.

³² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El diagnóstico del Presidente de la República referiría que de cada 100 averiguaciones previas iniciadas, sólo 23 se concluían; de estas 23, menos de 12 se consignaban ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dictaba sentencia.

Determinando que urgía modernizar el sistema de justicia penal encaminada a lograr un marco normativo que garantizara justicia pronta y eficaz, entre las prioridades, estaba el cambio de un sistema **inquisitorio** a uno **acusatorio** mediante el establecimiento de la oralidad, misma que ofrece a las partes, la oportunidad de tener audiencias directas con los jueces para conocer, presentar o contradecir las pruebas y argumentos del caso, bajo la premisa de que con ello, se reduce la duración de un litigio y su costo, que muchas veces es determinante, la adopción de juicios orales y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos están asociados a esta estrategia.

Se fijó también Promover el **Código Penal Único**, situación que no se cumplió, actualmente cada estado continúa con su propio Código Penal. El licenciado Calderón, se propuso destinar los recursos necesarios para modernizar las **Fuerzas Armadas** planteándolas como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.

Se hizo hincapié en la importancia de fortalecer la profesionalización de los servidores públicos para que además de los conocimientos y la ética necesarios, tuvieran un claro compromiso institucional de servicio que garantizaría la atención adecuada de los ciudadanos, enfatizando que las Fuerzas Armadas tomen parte en esa **batalla**.

Indicaba el presidente Calderón, que el **primer deber del Estado** y su justificación para reservarse el monopolio de la fuerza es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos, la ley y las instituciones, reitero que es deber del Gobierno brindar la seguridad que demandan los mexicanos, Apuntando que durante muchos años, la falta de seguridad minó, la calidad de vida de los mexicanos y el desarrollo del país.

La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana publicada en 2006 reportó que, en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía mostraba que más del 50% de la población encuestada consideraba que la criminalidad había afectado su calidad de vida. En la década (1996-2006), el mercado de la seguridad privada creció aproximadamente un 400%. La inseguridad ha hecho que proliferen la contratación de servicios privados de protección en industrias, hotelería, comercios, escuelas, centros hospitalarios y transporte de mercancías y valores.

Reconocía que a pesar de que en México existían alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres órdenes de gobierno, no tenían capacidad para enfrentar la delincuencia. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecían a los ámbitos estatales y municipales y eran los que tenían mayor contacto ciudadano. En tanto, la policía de investigación representaba apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional. Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2000, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos policiales federales era de bachillerato y licenciatura respectivamente, sin embargo, en otros cuerpos policíacos el requerimiento era menor.

En igual forma reconoció que resultaba necesario fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que la concurrencia de facultades constitucionales en lo referente a la seguridad pública dejara de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.

Se proponía que la **política preventiva** era parte sustancial del combate contra el crimen, de allí la necesidad de dar impulso a programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, a fin de evitar que hubiese más mexicanos que se conviertan en delincuentes, o que queden atrapados por el consumo de drogas. La esencia de la **prevención social**

consistiría en eliminar los problemas que pudiesen llevar a un joven a delinquir, abriendo mejores y más oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y se extendieran entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley, o de procurar la justicia por propia mano.

La **corrupción** había arrojado como saldo la desconfianza y el descrédito ciudadano en los policías, ministerios públicos, peritos y autoridades del sistema de justicia penal, la delincuencia encontrara espacios propicios de acción.

El **mando único** policial que abriera y mantuviera un canal de información eficiente, facilitando la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país. Fue una de las estrategias de la citada Administración, se buscaba fomentar la participación ciudadana en especial en la prevención y en el combate del delito, y Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad. Entre los instrumentos primordiales que tiene la ciudadanía para contribuir en el combate a la delincuencia están el **rechazo social a la ilegalidad** y, de manera más directa, la presentación de denuncias. Los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, deben verse capitalizados en un incremento significativo en el número de denuncias presentadas.

También se pretendía evaluar la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tuvieran parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios, sin embargo, al final de la administración del presidente Calderón, no fue posible contener la inseguridad, a pesar de algunas mejoras en las estructuras, no se cumplieron los objetivos ya que el número de muertos en esa guerra contra el crimen se acrecentaba día a día y la inseguridad en consecuencia aumento a niveles alarmantes,

Con base en todos los señalamientos planteados en el Plan 2007-2012, se elaboró el Programa Nacional de Seguridad Pública, mismo que se resume como sigue:

a. Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012

Se reiteró en este documento que, por años, la atención al problema de la criminalidad ha sido una de las más importantes preocupaciones de gobierno y sociedad. **El modelo tradicional** de actuación policial basado en políticas, estrategias y esquemas reactivos, **no cumplió** con las expectativas de mejorar las condiciones de seguridad en el país. La percepción social de riesgo incrementó su presencia en la funcionalidad social y en la vida cotidiana. Esto ha implicado la modificación de hábitos y conductas colectivas e individuales, de las formas en que los ciudadanos se relacionan unos con otros, y también del tipo de vínculos que la sociedad establece con la autoridad.³³

Ante la inseguridad, la población ha instrumentado diversas medidas de **autoprotección** y prevención, tanto para sus personas, como para sus bienes. El Programa de mérito, se diseñó en congruencia con la Visión México 2030, contenida en el PND, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (ENPDyCD). Establecían estrategias, objetivos, mecanismos de coordinación, líneas de acción e indicadores de medición que servirían de guía en la alineación de las capacidades y recursos del Estado mexicano para hacer más eficaz y optimizar el combate a la delincuencia, privilegiando la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, así como la participación de la sociedad en la prevención del delito, la evaluación de las acciones implementadas y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública.

Mediante la modernización y mejora de los instrumentos empleados por las corporaciones en la operación policial, se buscaba combatir la comisión de delitos, así como la generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal,

33 Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012

la implementación en las corporaciones de los tres órdenes de gobierno del Servicio de Carrera Policial (SCP), procesos de evaluación del personal, esquemas de profesionalización y ascensos en la carrera policial y el fortalecimiento del sistema penitenciario en su función de reinserción social.

Pese a las acciones contenidas en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (PNSP), éste se alineaba estrictamente al aspecto de la política de seguridad pública y no era vinculante y directo con los programas sociales o educativos, observándose una importante cuantía de recursos destinados a la seguridad, sin embargo no se notó algún esfuerzo importante para abatir la corrupción, de manera que ante la dilapidación de recursos, era de esperarse el fracaso de la intención del presidente Calderón para reducir los efectos del crimen organizado. A su vez, el Artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalaba que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tenía a su cargo salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar la libertad, el orden y la paz públicos. El artículo 8 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece la obligación de formular y ejecutar planes y programas.

B- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En materia de implementación de políticas públicas, el Plan contiene cinco grandes metas nacionales de las que se derivan objetivos, estrategias y líneas de acción; actividades que en conjunto buscan alcanzar lo que la administración en turno quiere realizar, las líneas de acción, son la expresión más concreta de cómo el Gobierno de la República pretende alcanzar sus metas, con un total de 31 objetivos, 118 estrategias y 819 líneas de acción.³⁴

Señalaba el presidente Peña Nieto, que las cinco metas nacionales están relacionadas e interconectadas, para efectos de esta investigación, abordaremos la relativa a “ UN MÉXICO EN PAZ” en la que las estrategias y líneas de acción se orientan para enfrentar la inseguridad afirmando que la **participación**

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

ciudadana con instituciones no incluyentes disminuye la fuerza indicando que las instituciones de seguridad del país deben tener como fin prioritario garantizar la integridad física de la población.

Indicaba la presidencia, que México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública, la falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos, y que esta carencia incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas. Se dice en el proyecto sexenal que la **falta de educación** es una barrera para el desarrollo productivo del país ya que **limita** la capacidad de la población para comunicarse de una manera eficiente, trabajar en equipo, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información para adoptar procesos y tecnologías superiores, así como para comprender el entorno en el que vivimos y poder innovar, reitera el titular del Ejecutivo Federal que su gobierno tiene la responsabilidad de facilitar y generar las condiciones propicias para la vida económica de un país.

El Plan llama a todos los funcionarios de la Administración Pública Federal, y a la sociedad en su conjunto, a ser creativos, a trabajar con arrojo y pasión para transformar a México, siendo necesario propiciar una sociedad donde los derechos establecidos en la Constitución pasen del papel a la práctica. De tal forma que se garantice la seguridad de la población, mediante el diálogo y la construcción de acuerdos.

Bajo este contexto, se señalaba que el **combate a la corrupción** y el fomento de una mayor rendición de cuentas, responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos, en términos de seguridad pública, la finalidad será **abatir los delitos** que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad, disminuyendo los factores de riesgo asociados a la criminalidad, para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.

El desarrollo nacional le corresponde a todos los mexicanos como Una **responsabilidad compartida** haciéndose necesario un marco legal donde tenga lugar la **participación amplia** de los mexicanos, dirigiéndonos hacia una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y, ninguna persona en México se enfrente a la falta de seguridad, a un inadecuado Sistema de Justicia Penal, partiendo de un diagnóstico en el que México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia, en donde es imperativo diseñar una estrategia basada en la participación **y el diálogo** de la ciudadanía con la autoridad, para construir acuerdos que propicien y fortalezcan la gobernabilidad democrática.

El trabajo coordinado con la **participación de todas las fuerzas políticas**, entre los órdenes de gobierno, genera una planeación integral, conjunta, bajo la premisa de que la consolidación de una democracia eficaz fomenta la participación ciudadana, así las cosas el mantenimiento del orden constitucional, quedo enmarcado dentro de la Seguridad Nacional, donde las Fuerzas Armadas tendrán que continuar coadyuvando a la seguridad interior, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas.

Las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos, con un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad interior. La coordinación entre éstos debe reforzarse a través de procedimientos estandarizados, para el intercambio de inteligencia en el combate a la delincuencia. Asimismo, se deberá propiciar que el equipo e infraestructura de las fuerzas militares respondan a las exigencias de los tiempos actuales.

En los últimos lustros se registró un inusitado crecimiento en el número de delitos de alto impacto. Se hizo cotidiano conocer de situaciones de secuestro, extorsión y robos con violencia. La lógica de las organizaciones criminales encargadas del trasiego de drogas se modificó y provocó su fortalecimiento. Así, aumentaron los volúmenes de sus ganancias y con ello su capacidad para

corromper autoridades y asegurar el tránsito por ciertas zonas del país. Esta nueva dinámica criminal encontró corporaciones policiales poco estructuradas, capacitadas y profesionalizadas, lo que propició el fortalecimiento y la penetración de las organizaciones criminales en algunas regiones del país.

En el diagnóstico de la presente administración, los grupos criminales se convirtieron en una amenaza muy seria a la estabilidad y la capacidad para imponer la legalidad, en años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas, ello generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país, esa lucha incrementó los niveles de violencia, y deterioró la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma, también se tradujo en un incremento de los requerimientos financieros y de reclutamiento de los grupos delictivos.

Sumado al fortalecimiento de la seguridad fronteriza en Estados Unidos a partir de 2001, propicio que el crimen organizado en México incrementara la distribución de droga a nivel nacional y expandiera sus áreas de operación hacia otras actividades, tales como la trata de personas, la extorsión de negocios lícitos y el secuestro. Estos grupos delictivos han emprendido acciones agresivas de reclutamiento en comunidades de bajos recursos. Bajo este contexto la actual administración consideró que la medida más efectiva para prevenir la delincuencia es ampliar las oportunidades de estudio y empleo de la juventud y otros grupos vulnerables.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), público que entre 2007 y 2012 el total anual de denuncias por homicidio doloso aumentó de 10,253 a 20,548. En el mismo sentido, las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en 2012. La misma fuente señalaba que las denuncias por extorsión se duplicaron en dicho periodo al pasar de 3,123 a 6,045.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, estima que en 2011 el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación. Esta misma encuesta reveló que entre 2010 y 2011 el número de víctimas del delito aumentó de 17.8 a 18.7 millones.

Según información proporcionada por la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA), desde su creación en octubre de 2011 y hasta el 31 de marzo de 2013, ha brindado servicio a 15,781 personas víctimas directas o indirectas de algún delito. De ese número de víctimas, el 68% son mujeres y el 32% son hombres.

Con base en lo anterior, se observa que la violencia y la inseguridad también deterioran las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), en 2011 el 37% de las empresas sufrió al menos la comisión de un delito. Los resultados de dicha encuesta también sugieren que la inseguridad impone un costo adicional a las unidades de producción, que equivale a 0.75% del PIB. La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. La ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías.

Planteo el presidente Peña Nieto que la información para la toma de decisiones en materia de seguridad pública debe fluir eficientemente entre las instituciones que la requieran. De manera que se propuso fortalecer el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

Por otra parte, esta administración observó que el Sistema de Justicia Penal vigente en México hasta 2008 mostró deficiencias en su capacidad para cumplir su principal finalidad: procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial. La problemática estructural de ese Sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el

Ministerio Público, se tradujo en violaciones a los derechos humanos, en la ineficacia de la función persecutoria de los delitos y en la falta de respeto al principio de presunción de inocencia, todo ello vulneró el Estado de Derecho y provocó que, en ocasiones, actos ilícitos quedaran impunes. Este fenómeno ha afectado la percepción de la ciudadanía acerca del Sistema de Justicia: en el sentido que el grueso de la población coincide en que el principal problema del Sistema de Justicia es que permite la impunidad.

No obstante que en junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia, hoy se registra un rezago en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, debido a que, en su momento, se subordinó la asignación de recursos para la reforma de otros objetivos públicos. Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones constituyen obstáculos para la implementación del Nuevo Sistema.

En las cifras de la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal (ENSIJUP) 2012, se muestra que sólo el 11% de la población reportó saber sobre la Reforma Constitucional de 2008; que el 49% considera que las leyes no se cumplen; que los principales problemas del Sistema de Justicia son la corrupción, la tardanza y la impunidad; y que el promedio nacional del nivel de confianza en la procuración de justicia está por debajo del 15 por ciento. El PND 2013-2018, señala que para la implementación del Nuevo Sistema era necesario impulsar la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único y una Ley General Penal, dicho Plan se proponía: fortalecer al Estado y garantizar la paz.

De acuerdo al citado PND 2013-2018, El objetivo de Un México en Paz es lograr un pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía que responda a los retos democráticos y de seguridad, Un México en Paz busca mejorar las condiciones de seguridad pública. Para ello, se plantea trabajar en dos planos complementarios: el de la **prevención** social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas. Los principios que guiarán las políticas de seguridad pública contenidas en estos dos planos son:

planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación, plantea un nuevo enfoque para que el gobierno responda a su compromiso de salvar a la población y a sus bienes teniendo presente que la **desigualdad y la pobreza abren el camino al conflicto y la violación de la ley**, con graves consecuencias para la paz pública. las Metas Nacionales, contenidas en el Plan Sexenal, se complementan con las políticas de seguridad, impartición de justicia, educación y fomento económico, que forman parte de las demás metas, de tal forma que se buscara integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades, **se propuso políticas sociales** que giraran en torno al **ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista** de su propia superación a través de su organización y participación activa. Hacia una sociedad equitativa e incluyente. Para lograrlo, se planteó generar esquemas de desarrollo comunitario con un mayor grado de **participación social**, para crear condiciones para una convivencia pacífica y civilizada bajo un marco de cultura de la legalidad, la transparencia, la seguridad, tomando en cuenta que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para propiciar el desarrollo, abatir la pobreza y alcanzar una mejor calidad de vida para la población.

META VI.1. México en Paz

Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Estrategia 1.1.1. Contribuir al desarrollo de la democracia.

Líneas de acción

- Impulsar el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, para **fortalecer la democracia** y contribuir a su desarrollo.
- Alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como un eje de la relación entre el Estado y la sociedad.
- Difundir campañas que contribuyan al **fortalecimiento de los valores y principios democráticos**.

Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de **seguridad pública**.

Estrategia 1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional **para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**.

Líneas de acción

- Coordinar la estrategia nacional para **reducir** los índices de **violencia, a partir de las causas** y en función de las variables **que propician las conductas antisociales**, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.

- Aplicar una campaña de comunicación en materia de **prevención del delito y combate a la inseguridad**.
- Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la **Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**.
- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y **detección temprana** de actos y **condiciones que puedan auspiciar** la comisión de **delitos** que afecten el funcionamiento del sistema social.
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y disseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.

a.- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.

El cambio en el orden político y económico internacional a partir de la década de 1980 favoreció el surgimiento de una economía delictiva a gran escala, que amenazó la estabilidad de países en proceso de consolidación económica y política. La operación de las redes delictivas internacionales y la flexibilidad de sus estrategias, con la capacidad de ajustarse rápidamente a las condiciones y restricciones que ofrece su mercado, las transformó en algo semejante a organizaciones transnacionales de negocios, por su estructura y forma de operar.³⁵

En este periodo, México experimentó una transición delictiva caracterizada por el incremento sostenido del número de delitos, en particular, los cometidos con violencia; en donde las organizaciones delictivas vinculadas con el narcotráfico y el programa Nacional la economía ilegal hicieron aun mayor la crisis de seguridad pública, misma que fue el resultado de un largo proceso de acumulación de rezagos, que se reflejaron en los siguientes fenómenos:

El crecimiento sostenido de la delincuencia organizada, en especial de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas.

35-Seguridad Pública 2014-2018.

El crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal con un importante fortalecimiento financiero a través de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El surgimiento de patrones delictivos más violentos como resultado de la especialización de los grupos delictivos y de la impunidad.

La colusión y corrupción de las autoridades policiales y de administración y procuración de justicia.

Los grupos de la delincuencia organizada ejercieron distintos grados de control en algunas zonas del país, **imponiendo un orden social articulado alrededor de actividades ilícitas** caracterizadas por el uso extremo de la violencia. Este ambiente generó un clima de temor en la ciudadanía, propiciando un mayor dominio de estos grupos no sólo frente a sus bandas rivales, sino frente a la sociedad, aunado al fortalecimiento de la seguridad fronteriza del vecino país del norte a partir de 2001, contribuyó a que la delincuencia organizada incrementara la distribución de droga a nivel nacional y expandiera sus áreas de operación hacia delitos diversos, tales como la trata de personas, la extorsión y el secuestro.

Las formas de enfrentar a la delincuencia en México declarándole la guerra, propiciaron la rotación de mandos en sus estructuras, generando vacíos de poder, que detonaron luchas por el control del mercado de las actividades delictivas a lo largo de todo el país, esta confrontación incrementó los niveles de violencia, alcanzando límites alarmantes en la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de las autoridades para su erradicación.

De lo anterior se derivan las principales líneas de acción para la erradicación de los delitos no violentos mismos que constituyen el 26% del total, cuya investigación y procesamiento se debe simplificar y velar por la reparación del daño de la víctima, como se aplica en los estados de Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Nuevo León entre otros, siendo procedente para personas sin antecedentes penales la posibilidad de la suspensión del procedimiento a prueba, es decir, reparan el daño, pagan alguna multa, servicios a la comunidad o, en su caso, acuden a tratamiento u orientación psicológicos sin que pisen la cárcel. (Medios

Alternativos de Solución de Conflictos MASC.)³⁶ (Código Nacional de Procedimientos Penales.)

Si en dos años esa persona no vuelve a cometer un delito, el caso se archiva en definitiva; de lo contrario ya no se tiene derecho a una nueva suspensión y el expediente suspendido se puede reactivar, lo anterior se resuelve en una sola audiencia de algunos minutos el caso de manera que se cumpla con el principio de justicia expedita, y no como se hacía en la mayoría del resto de los estados, en donde después de un prolongado proceso que distrae a todo el sistema, se llega a una sentencia menor que se conmuta por una multa, y la reparación del daño, depositada como fianza, lo cual no beneficiaba a nadie por la complejidad para hacerla efectiva. En el diagnóstico de esa administración, se observó que en el país cada año se iniciaban más de 95 mil casos penales, derivados de accidentes de tránsito, se dedican varios miles de pesos para determinar quién pagará una salpicadera abollada, pudiéndose prevenir esta situación, garantizando que los vehículos cuenten con seguros de daños contra terceros (podría venir un cargo por este concepto en el pago de tenencia, que se podría condonar al exhibir la póliza vigente). También se debe seguir con atención la experiencia de esta Ciudad, donde los accidentes de tránsito que no impliquen lesiones, muertes ni consumo de alcohol o drogas, se canalizaran a la justicia cívica.

Hay miles de casos (11.6% del total de denuncias,) que son conflictos incipientes, que actualmente lo único que hace el sistema penal es ignorarlos o polarizarlos, hasta que la sangre llega al río (se cumplen las amenazas, se escala hacia mayores niveles de violencia y derivan en delitos graves). La justicia alternativa y restaurativa ha demostrado que tiene un gran potencial en un sistema penal en el que la mitad de las denuncias se derivan de un conflicto entre vecinos, familiares, socios y compañeros de trabajo. En Chihuahua, por esta vía se resuelve el 60% de los casos que ingresan al sistema³⁶.

En la Ciudad México los delitos contra la salud en la modalidad de posesión se habían incrementado considerablemente, se triplicaron en tan sólo tres años. De los delitos contra la salud, sólo 13% son en modalidad de producción, tráfico y comercio; el resto es en la modalidad de posesión. En 2008 se registraron 71 mil averiguaciones por posesión de drogas.

36-Instituto de investigaciones jurídica UNAM. <http://bibliojuridicasunam.com.mx> 2013

La mayoría de los detenidos son consumidores. Sólo 14% de los poseedores son señalados por la PGDF como posibles distribuidores. En general se trata del último eslabón de la cadena. En la actualidad la criminalización de estos casos tiene saturada la justicia federal (la prisión preventiva se ha incrementado, en gran medida por esa razón, pasando de 25% de los reclusos sin condena a un 38%). Se les dedicaban aproximadamente 12 mil pesos por averiguación previa y si llegaban a proceso se estimaban en 18 mil pesos los costos, generalmente no se ejercía la acción penal.

Por lo anterior se determinó que no era posible seguir echando en el mismo saco todos los delitos contra la salud y procesarlos con la misma dureza, de manera que urgía simplificar el procesamiento y privilegiar el tratamiento de las adicciones a la criminalización y la sanción penal. En general era muy importante partir de un diagnóstico específico de cada tipo de delitos sin dejar de tener una visión y principios de análisis integrales, y **formular propuestas de política criminológica** que atendiera a las características y necesidades de los diversos conflictos sociales que se presentan en el sistema penal. Esta acción focalizada permitiría hacer un mejor uso de los recursos y mejorar la efectividad de las políticas públicas emprendidas en este sector tan importante para la sociedad mexicana y para la tranquilidad de las familias.

Es importante considerar que el enfoque sobre la inseguridad se ha modificado a partir de la detonación de las ejecuciones en el país, de una **relación vinculante entre la pobreza e índices de desarrollo humano con las tasas de homicidios** por entidad, observamos cómo se disparan las cifras, dicho fenómeno impacta, el hacinamiento penitenciario. Es decir, el fenómeno del narcotráfico es extraordinario dentro de los esquemas regulares de atención al delito. Así mismo, se aprecia como **la desigualdad, la falta de ingresos y falta de empleo** es un factor socioeconómico que marcadamente, junto con la concentración urbana, **disparan** los delitos como **el robo** en sus diferentes modalidades.

Resalta la intención de esta administración en considerar que ante el problema de la inseguridad es necesario enfrentarla con un plan integral vinculando la atención de las determinantes sociales y el capital cultural para lograr la prevención más que atender la contención, de manera que bajo este tenor se diseñó el Programa Nacional para la Prevención Social para la violencia y la

delincuencia, en el que se articulan diversos aspectos que favorecen o inhiben la delincuencia, de manera que en el anexo de este trabajo, se aborda con amplitud el contenido de dicho programa, basado en la participación **y el diálogo** de la ciudadanía con la autoridad.

b.- Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia 2014-2018.

El Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2014, publicó el referido Programa, señalando que tiene por objeto atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia, que es coordinado por la Secretaría de Gobernación e involucra a los tres órdenes de gobierno, los diferentes sectores de la sociedad civil, así como la participación de la iniciativa privada y los organismos internacionales. Aclarando que la prevención social es un proceso que demanda acciones de corto, mediano y largo plazos para lograr, cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia.³⁷

Bajo el enfoque de seguridad ciudadana, se privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales. Indicando que la prevención tendrá tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad.

Este programa hace suyas tres teorías que explican la violencia y la delincuencia. La teoría ecológica del delito (modelo sistémico que orienta la atención de problemas delictivos en todos sus ámbitos de desarrollo), la teoría epidemiológica del delito (centra la atención en los factores de riesgo y factores protectores) y la teoría de la eficacia colectiva (entiende el problema de la criminalidad como algo colectivo en lo que influye el contexto de desarrollo de las personas por lo que busca propiciar comunidades más organizadas, con mayor nivel de solidaridad y confianza, más cohesionadas y por tanto, más seguras).

³⁷ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

Parte de un diagnóstico de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad que se han experimentado en el país en los últimos años. Se identifican factores de riesgo, territorios y poblaciones de atención prioritaria (niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres) para las que se plantean acciones específicas en los ámbitos individual, familiar, escolar y comunitario.

Un aspecto relevante del presente Programa es que considera que para el logro de sus objetivos la **necesidad de la contribución de otros programas** de la Administración Pública Federal que también abordan los factores asociados a la violencia y la delincuencia, o bien, que se dirigen a las poblaciones de atención prioritaria. Los **cinco objetivos** en los que se centran las acciones del PNPSVD son:

- I. Incrementar la **corresponsabilidad** de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social **mediante su participación** y desarrollo de competencias;
- II. **Reducir** la **vulnerabilidad** ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria;
- III. Generar **entornos que favorezcan** la convivencia y **seguridad** ciudadana;
- IV. **Fortalecer** las **capacidades** institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, estatales y federal; y,
- V. **Asegurar** la **coordinación** entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la implementación de programas de prevención social. Para su consecución se determinaron 16 estrategias y 98 líneas de acción.

Invita a la convicción de que los gobiernos locales son de primordial importancia en la prevención; su proximidad y conocimiento del territorio y las problemáticas que viven sus comunidades permite la integración de acciones y el desarrollo de procesos preventivos pertinentes, En este sentido, los municipios y delegaciones tienen un papel central en la implementación y seguimiento de los procesos de prevención social, siempre con el apoyo y coordinación de sus

entidades federativas en la realización de los diagnósticos, el diseño y evaluación de los proyectos de prevención.

Los procesos de aquí derivados, se complementarían y fortalecerían con el trabajo **articulado de las dependencias** de la Administración Pública Federal que conforman la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, **diseñando estrategias multisectoriales y transversales**, así como dirigiendo recursos y acciones de prevención específicas a los territorios focalizados en las demarcaciones definidas por el Programa.

El **Gobierno Federal**, como **responsable de guiar la política pública de prevención** social de la violencia y la delincuencia en el país, a través del Programa Nacional, busca que de manera coordinada con las entidades federativas, municipios y delegaciones se articulen los diferentes programas de prevención social que se financian total o parcialmente con recursos federales, como el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y, en su caso, con recursos de las propias entidades federativas, de las delegaciones y municipios para que se complementen y fortalezcan respuestas integrales, y contribuyan así a la construcción de comunidades fortalecidas más cohesionadas y seguras.

Reiterando que la prevención social de la violencia y delincuencia es un proceso de transformación y fortalecimiento individual, familiar y comunitario, que permite la convivencia pacífica, la vigencia de los derechos humanos, mejorar las condiciones de seguridad y elevar la calidad de vida de las personas. Previendo que la participación activa de la sociedad civil organizada, es sustancial, las instituciones académicas, la iniciativa privada, los medios de comunicación y, de manera especial, de la ciudadanía.

En el diagnóstico realizado por la administración del Lic. Peña Nieto, la violencia y la delincuencia son situaciones que generan amenazas a los derechos humanos y afectan la construcción de la seguridad ciudadana, la cual se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica, **definiendo a la violencia** como una

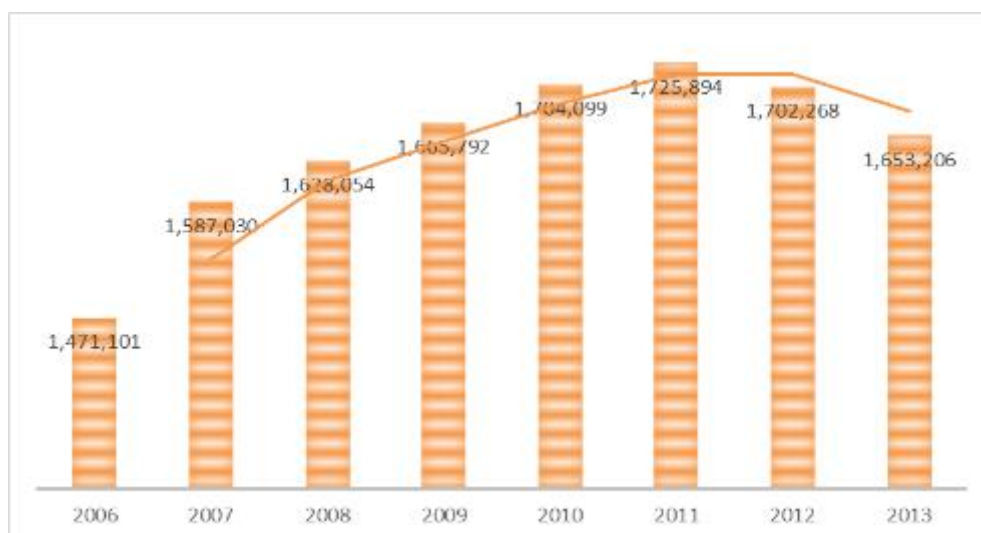
acción en la que existe el uso deliberado de la fuerza física o el poder, que cause o pueda causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones, quedan incluidas las diversas manifestaciones como la violencia de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.

La delincuencia es entendida como un fenómeno social, multicausal y multifactorial, el cual se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado; es decir, un delito para obtener, principalmente, un beneficio económico, gratificación sexual o poder.

Reconociendo que con motivo de su incremento surge la necesidad de diseñar políticas públicas que permitan disminuir la frecuencia, gravedad y consecuencia de estas situaciones, precisando que existen diversos estudios que han documentado la **ineficacia** de políticas basadas **sólo en la sanción y control** de estas problemáticas; en contraste, señala la pertinencia de las políticas públicas que integran de manera complementaria la prevención, las que se dirigen a atender los factores y causas de la violencia y la delincuencia.

Entre 2006 y 2011, se registró un incremento de la delincuencia, no sólo se cometieron más delitos, sino que fueron más violentos. Respecto a las denuncias de delitos del fuero común, los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) muestran que de 2006 a 2011 se registró un incremento en el número de denuncias; sin embargo, a partir de 2011 se observó una disminución de 1,725,894 denuncias en 2011 a 1,653,206 en 2013.

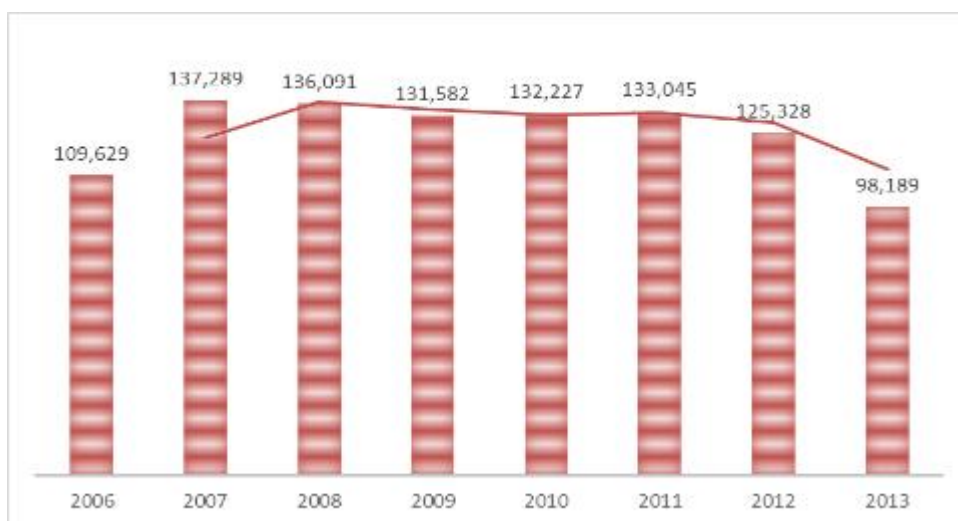
Gráfica 1. Total de denuncias del fuero común



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo (2006-2013)

En lo que respecta al fuero federal, se observó que el total de denuncias se incrementó 12.37% en el periodo de 2006 a 2012.

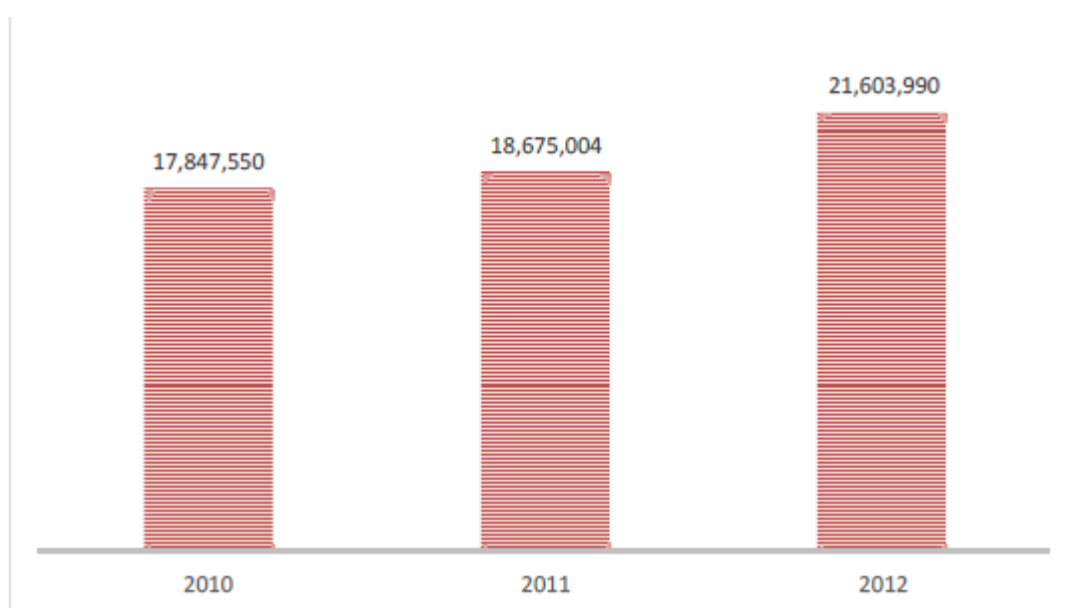
Gráfica 2. Total de denuncias del delitos del fuero federal



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo (2006-2013).

Adicionalmente, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) registró un incremento en el número de personas que reconocen haber sido víctimas de un delito. En el año 2010, 17,847,550 personas de 18 años y más reconocieron haber sido víctimas de algún delito; en 2011 esta cifra ascendió a 18,675,004 y para 2012 aumentó a 21,603,990 personas. (ENVIPE, 2011a, 2012a, 2013a).

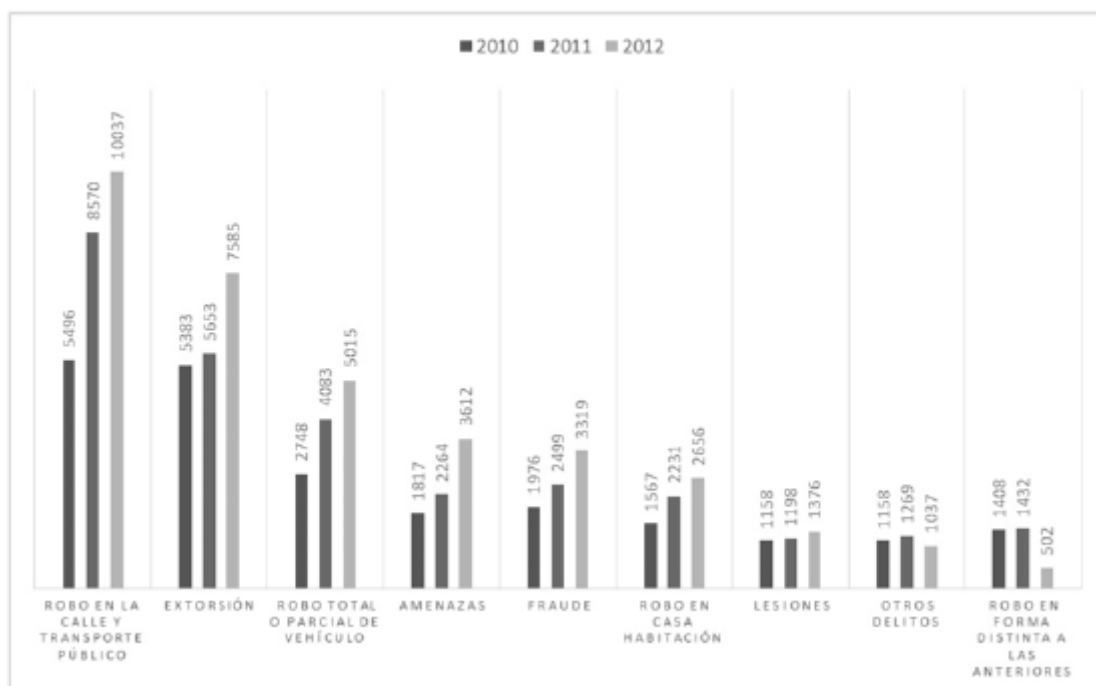
Gráfica 3. Total de víctimas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENVIPE (INEGI, 2011a; 2012a; 2013a)

El total de delitos ocurridos. En 2010 se estimó un total de 22,714,967 delitos, mientras que en 2012 se reportaron 27,769,447 delitos. Si se desagrega la información por delitos específicos, se percibe un incremento significativo en los siguientes delitos: robo en la calle y transporte público, extorsión, robo total o parcial de vehículos, amenazas, fraude y robo a casa habitación.

Gráfica 4. Evolución de la tasa de delitos por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENVIPE (INEGI, 2011a; 2012a; 2013a)

En cuanto a otros delitos de alto impacto social, México está catalogado como país de origen, tránsito, y destino para la explotación sexual, comercial y el trabajo forzado, denominado como *trata de personas*; sin embargo, México carece de un sistema de información para describir con precisión las dimensiones de este delito (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009).

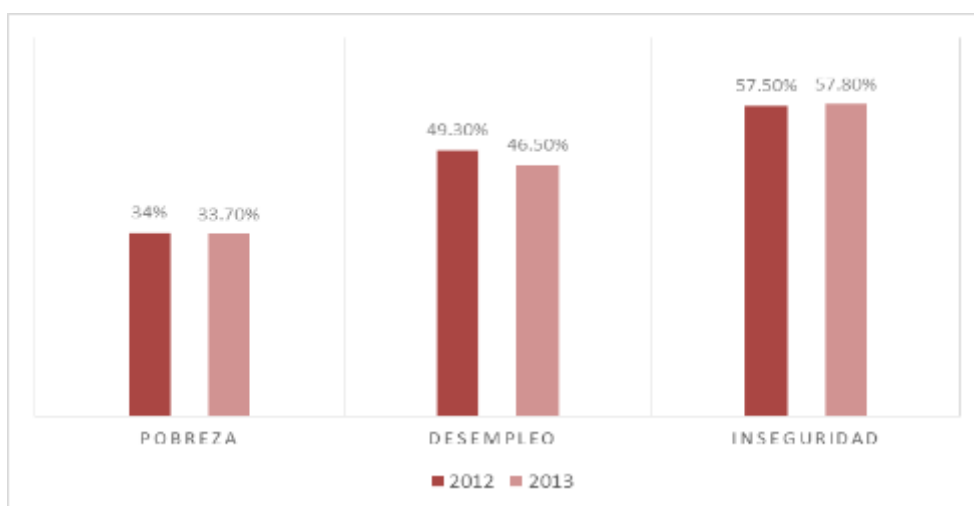
Otra información relevante para el contexto de inseguridad es el número de armas que podrían estar ingresando al país por cruces ilegales. En 2011 se aseguraron 23,586 y de enero a julio de 2012 se aseguraron 15,835 (Cifras preliminares publicadas por el Gobierno de la República en el Sexto Informe de Gobierno).

Por otro lado, el costo total estimado que ha generado la inseguridad y el delito en 2012 alcanzó 215.2 mil millones de pesos, lo que representó 1.34% del PIB (INEGI, 2013a).

La percepción de seguridad

El contexto delictivo antes señalado repercute directamente en la percepción de seguridad. En los últimos años, la **inseguridad** se posiciona como la **principal preocupación** de la ciudadanía, desplazando incluso a los problemas que tradicionalmente centraban dicha preocupación: el desempleo y la pobreza.

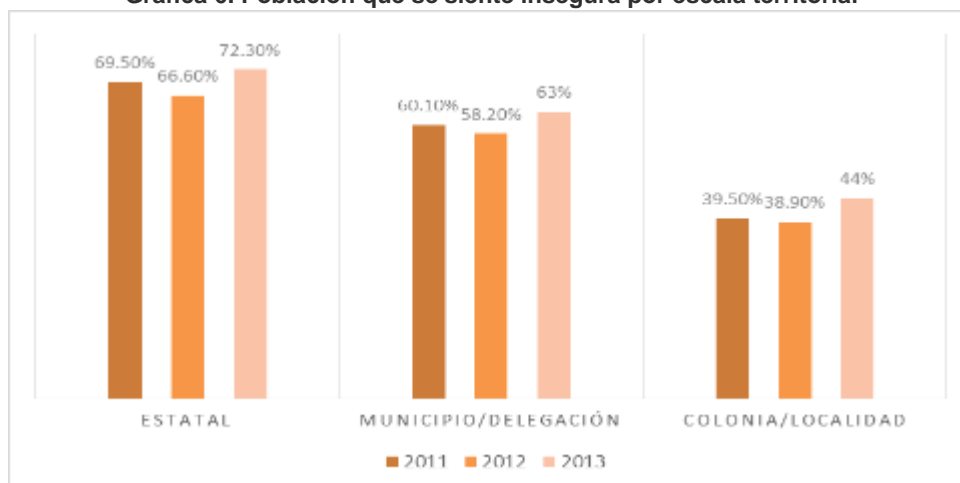
Gráfica 5. Temas de preocupación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en ENVIPE (INEGI, 2012a; 2013a).

En efecto, de 2012 a 2013, la población se sintió más insegura, identificando que a nivel estatal tuvo un incremento de casi 6%; a nivel municipal, de 4.8% y en el nivel de colonia/ciudad de 5.1%.

Gráfica 6. Población que se siente insegura por escala territorial

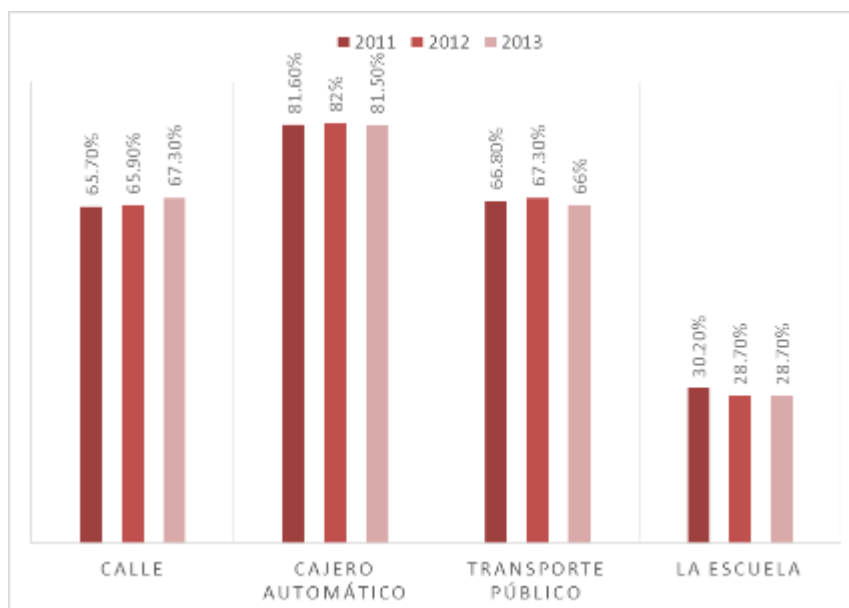


Fuente: Elaboración propia con base en ENVIPE (INEGI; 2011a, 2012a, 2013a).

Esta situación refleja que si bien la percepción de inseguridad aumenta a medida que se avanza en el nivel territorial, desde el más cercano (colonia) al más lejano (estatal); la situación de temor se ha incrementado mayormente en el espacio más cercano de las personas, puesto que la inseguridad en sus colonias es la que ha presentado mayor aumento.

En los años 2011, 2012 y 2013, los espacios donde las personas se sintieron más inseguras fueron: el cajero automático, el banco, la calle, el transporte público, la escuela y el hogar (INEGI; 2011, 2012 y 2013a). En respuesta a esta sensación de inseguridad, la población dejó de realizar ciertas actividades en su vida cotidiana: trasladar dinero en efectivo (48.7%), permitir que sus hijos menores de edad salieran (62.8%) y salir de noche (52.4%), (INEGI; 2013a). Ello demuestra que la calidad de vida de las personas se está viendo afectada, inclusive, en aquellos lugares considerados de mayor seguridad y tranquilidad como son la vivienda y la escuela, provocando el cambio de las rutinas diarias y los modos de vida. Estas conductas explican, en gran medida, el aislamiento de la ciudadanía, la contratación de seguridad privada y la pérdida de la vida comunitaria, afectando con ello el tejido social de las comunidades.

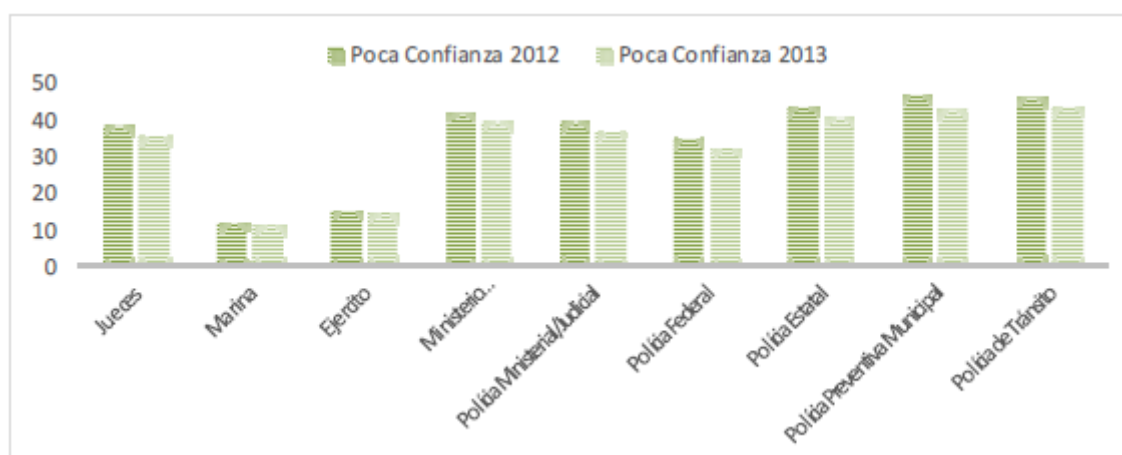
Gráfica 7. Espacios en los que las personas se sintieron más inseguras



Fuente: Elaboración propia con base en ENVIPE (INEGI; 2011a, 2012a, 2013^a).

La confianza en las instituciones incide en la percepción de seguridad. Los resultados de la ENVIPE 2011, 2012 y 2013 muestran que, a nivel nacional, el grado de confianza en las autoridades depende del orden de gobierno del que se trate, siendo las policías locales sobre todo de tránsito, ministeriales y municipales las que generan menor confianza, en el ámbito federal la Marina y el Ejército cuentan con el mayor nivel de confianza.

Gráfica 8. Confianza institucional 2012-2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENVIPE (INEGI; 2012a, 2013a)

La Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal muestra que el 49% de las personas entrevistadas considera que las leyes no se cumplen, que los principales problemas son la corrupción, la tardanza y la impunidad. Se señala que desde hace diez años los índices de **impunidad** han permanecido estables, de tal manera que **sólo uno de cada 100 delitos** cometidos en el país **recibe castigo** y el 62.4% de la población considera que es muy poca la reducción de corrupción en las instituciones del Estado (INEGI, 2012a). Estas situaciones pueden estar afectando los niveles de denuncia ciudadana. Según la ENVIPE, para 2012 el 61.9% de los entrevistados señalaron que las causas específicas de no denuncia son atribuibles a la autoridad.

Tabla. Delitos sin denuncia declarada por causa de no denuncia, según ENVIPE 2012

Por causas atribuibles a la autoridad		Por otras causas	
Total	61.9%	Total	37.7%
Por pérdida de tiempo	31.7%	Por no tener pruebas	11.3%
Por desconfianza en la autoridad	16.5%	Por ser delito de poca importancia	9.9%
Por trámites largos y difíciles	8.5%	Por miedo al agresor	8.4%
Por actitud hostil de la autoridad	4.6%	Otra	8.2%
Por miedo a que lo extorsionaran	0.6%		

Fuente: ENVIPE (INEGI, 2012a)

Deficiencias en las capacidades institucionales para la prevención social

En 1998 el Gobierno Federal integró el Fondo de Seguridad Pública (FOSEG), mismo que a partir de 2009 se conocía como Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); éste consiste en recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y del Distrito Federal para la seguridad pública, destinados exclusivamente a:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.
- Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.

- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.

- Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

- Seguimiento y evaluación de los programas señalados. (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2014).

En 2008 se creó el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN), el cual se incrementó en 25% de 2008 a 2013, pasando de \$3,573,200,000 a \$4,559,800,000 pesos. De este recurso, a partir del ejercicio fiscal 2012, al menos 20% es destinado para el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de prevención social del delito con participación ciudadana.

Actualmente, el SUBSEMUN, se agregó al FORTASEG a través de la transferencia de recursos a los municipios y, en algunos casos, a las Entidades Federativas, se propone fortalecer el desempeño de las funciones en materia de seguridad pública, profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública, promover una política preventiva, y alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito.

La elaboración y desarrollo de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia requiere que los servidores públicos cuenten con conocimientos que les permitan identificar este tipo de situaciones a partir de los factores que las generan, así como sus causas y consecuencias, más allá de criminalizar a las personas que cometen actos de violencia o delincuencia. Bajo este contexto, los **retos** que asumió la presente administración fueron: (objetivos)

- Establecer estrategias de coordinación entre las distintas secretarías involucradas en la atención de aquellos factores que podrían estar generando violencia y delincuencia.

- Crear mecanismos que permitan la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y fomentar la participación activa de la ciudadanía.

- Fortalecer las capacidades técnicas y metodológicas de los servidores públicos para aplicar el enfoque de prevención social.
- Generar información sobre los factores que configuran violencia y delincuencia en los diferentes territorios del país, así como su frecuencia y gravedad.
- Definir instrumentos de medición que permitan observar el comportamiento de estas problemáticas,

Todo lo anterior para la mejor toma de decisiones informadas.

Factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia

Para efectos del Programa, se estableció que debía entenderse como factores de riesgo aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Es importante enfatizar que la sola existencia de estos factores no implica que las personas inmersas en tales situaciones cometerán actos de violencia o delincuencia; sino que las coloca en una situación de mayor riesgo de experimentarlas.

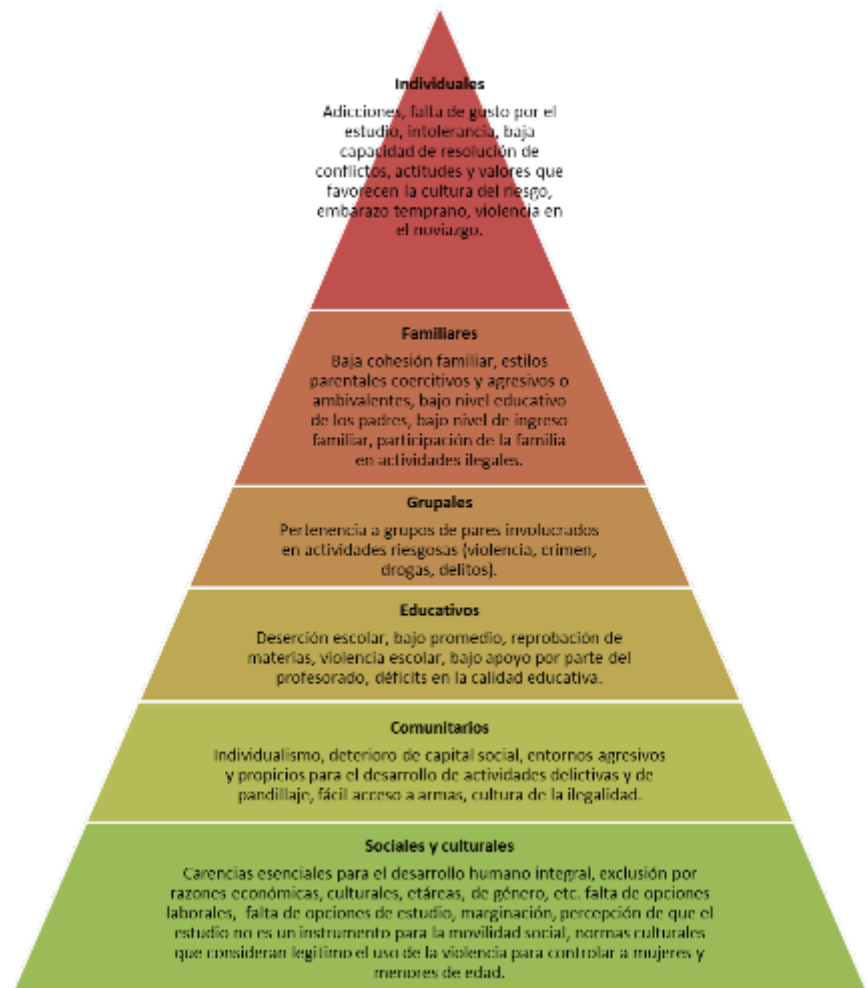
Los determinantes sociales y uno de sus resultados que es el capital cultural, generan una combinación de causas estructurales y factores de diversa índole (individuales, familiares, sociales e institucionales) que en su conjunto pueden facilitar la presencia de situaciones de violencia y delincuencia. Sin embargo, es muy remota la probabilidad de que uno de estos factores por sí solo genere este tipo de problemas. En la siguiente figura se observa una síntesis de los factores de riesgo identificados en las investigaciones en la materia:

Figura 1. Pirámide de la violencia

Factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Plan Nacional de Prevención de la Violencia y de la Paz Social 2007-2012 & Hein 2004 y Hawkins J. David, Herrenkohl, Todd I, Farrington, "Predictors of Youth Violence", Juvenile Justice Bulletin, Office of Juvenile and Delinquency Prevention, 2010.

A diferencia o en adición a las anteriores, la Administración del Licenciado Peña Nieto, identifica, los siguientes factores de riesgo, resaltando que la confluencia de ellos aumenta la probabilidad de cometer actos de violencia y delincuencia:



Embarazo temprano.

El embarazo temprano, en ocasiones, limita las oportunidades de que las personas jóvenes completen su educación, traduciéndose en mínimas posibilidades de acceder a mejores puestos de trabajo e ingresos. Al mismo tiempo, las y los jóvenes adquieren responsabilidades que pueden modificar su plan de vida y limitar su socialización y actividades con otras personas de su edad. Además, les puede ocasionar frustraciones y problemas de autoestima. Todo lo anterior dificulta su independencia económica y emocional, situación que a su vez puede desarrollar conductas violentas.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2013), la proporción de adolescentes en edad de 12 a 19 años que han iniciado su vida sexual se ha incrementado durante los últimos años, pasando de un 15% en 2006 a 23% en 2012. De este grupo, el 14.7% de los hombres y 33.4% de las mujeres no utilizaron ningún método anticonceptivo en su primera relación sexual. Poco más de la mitad (51.9%) ha estado alguna vez embarazada y 10.7% estaba embarazada al momento de la entrevista (Instituto Nacional de Salud Pública, 2012).

Por su parte, las estadísticas de natalidad del INEGI muestran que de 2008 a 2011 ha incrementado levemente la tasa de natalidad en mujeres de entre 15 y 19 años, de 16.9% del total de nacimientos en 2008 a 17.5% en 2011.

Consumo y abuso de drogas legales e ilegales.

La relación entre el consumo de drogas y la violencia es compleja, si bien no existe una relación causal entre ambas, identifican comportamientos violentos y delictivos asociados con la necesidad de consumo. Algunos consumidores pueden encontrarse en estados físicos y emocionales alterados, los cuales los motivan a participar en situaciones de riesgo.

Al respecto en el año 2009 del total de muertes violentas registradas, 24.4% ocurrieron bajo la influencia de algún tipo de sustancia. De éstas el 92.1% fueron de hombres. Las causas más comunes fueron: por arma de fuego (33.3%), accidentes de tránsito (17.2%) y asfixia (10.2%). .

Según la Encuesta Nacional de Adicciones, en la última década 2002-2011, se ha observado una disminución de las personas consumidoras de alcohol (1.4% a 0.8%), en tanto se ha incrementado el porcentaje de los consumidores dependientes de 4.1% a 6.1%. En esa misma década se duplicó el porcentaje de población consumidora de drogas ilegales, pasando de 0.8% al 1.5%, lo que se traduce en 1,184,157 personas consumidoras de drogas ilegales en 2011(6).

El abuso de drogas legales e ilegales se configura como un problema de salud pública con altos costos individuales, sociales y económicos, los cuales requieren de estrategias en materia de prevención.

Ambientes Familiares deteriorados o problemáticos.

Las familias son el principal núcleo en donde se transmiten valores y aprendizajes culturales y sociales. En este espacio se lleva a cabo la socialización primaria de los miembros que la componen, además de sufragar las necesidades básicas de éstos incluyendo las de tipo afectivo- se produce la enseñanza de aquellas conductas y normas de convivencia que permitan un desenvolvimiento social respetuoso de la legalidad.

El sistema familiar influye en el desarrollo de conductas delictivas y comportamientos de riesgo por parte de adolescentes y jóvenes en este sentido se han identificado diversas **situaciones familiares que influyen** significativamente en este tipo de conductas, de las que destacan las siguientes:

- Estilos parentales debilitados y con escasos niveles de supervisión, lo que dificulta el manejo del apego y deteriora la intensidad de los lazos afectivos.
- Participación de algún integrante de la familia en actividades ilegales, lo que promueve el aprendizaje de valores fuera de la ley.
- Abuso y negligencia familiar.
- La exposición a patrones violentos de comportamiento que reproducen la violencia de una generación a otra.
- El maltrato genera sentimientos negativos que hacen más probable que se responda al estrés con agresión.

Deserción escolar.

La escuela es un espacio de socialización y construcción de identidad. Estar en ella significa **la posibilidad de compartir expectativas y definir un plan de vida** socialmente reconocido. Por el contrario, la deserción escolar aumenta las posibilidades de desempeñar trabajos precarios o informales; así como de interactuar en espacios sociales, desintegradores y con escasos referentes positivos, lo cual coloca a las personas en una situación de vulnerabilidad a la estigmatización, criminalización y exclusión.

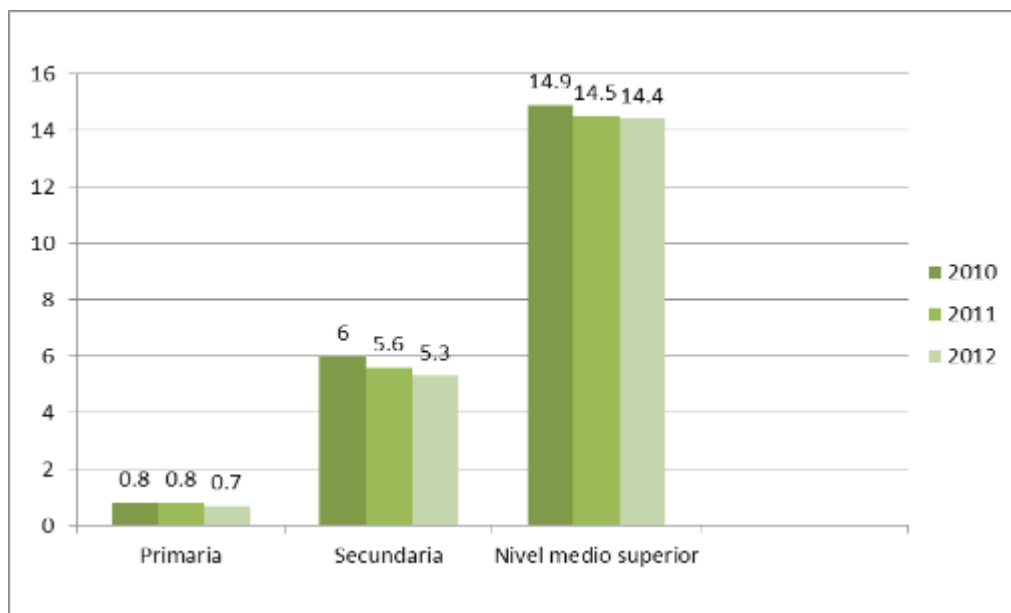
En 2012, 94% del total de la población de entre 6 y 14 años de edad asistía a la escuela, mientras que en el rango de los 15 a los 19 años, sólo el 57% (INEGI, 2010a). Lo anterior refleja la presencia de un gran porcentaje de adolescentes fuera del sistema escolar.

Los factores de riesgo asociados a la deserción escolar son múltiples e involucran factores individuales, familiares, sociales y educativos, destacando: el embarazo adolescente, las adicciones, problemáticas familiares, alcoholismo, violencia familiar, nivel de ingresos, pertenencia a grupos delictivos y la escolaridad de los padres.

De conformidad con el reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior, los factores del ámbito educativo son los que más influyen en el abandono escolar, especialmente la percepción que tiene el alumno de la importancia relativa de estudiar y trabajar, las bajas calificaciones, la inasistencia a clases y la reprobación de materias. Asimismo, la violencia escolar y la debilidad institucional pueden influir en la generación de formas de convivencia no pacífica y, a su vez, no responder a las necesidades e intereses de los estudiantes, lo que puede influir en que la escuela sea un espacio poco atractivo e incluso propiciar la expulsión.

Las estadísticas de deserción escolar muestran que el problema se incrementa notablemente de la secundaria al nivel medio superior: 5.3% en secundaria y 14.4% en nivel medio superior. Los varones desertan con mayor frecuencia; tendencia que se ha mantenido estable en los últimos años (INEE; 2010, 2011, 2012).

Gráfica 9. Porcentaje de Deserción Escolar



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEE (2012).

La deserción escolar es considerada un factor de riesgo que incrementa las posibilidades de que las personas se involucren en ambientes violentos o delictivos, toda vez que éstos representan espacios de integración y construcción de identidad que sustituyen la que se genera dentro de las escuelas, al ofrecer alternativas ilegales para obtener estímulos y beneficios a corto plazo.

Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación.

La inserción al mercado laboral es una de las transiciones más relevantes en la trayectoria de las personas dado que se transforma en el principal canal para la subsistencia y el bienestar; es un medio para la independencia y autonomía y suele estar ligado a otras transiciones del ciclo de vida, como es la formación de una familia propia.

Para el caso de los jóvenes, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2012) reporta que el número de empleos netos creados entre 2008 y 2012 ha sido insuficiente para que se incorporen a la fuerza de trabajo y encuentren una opción en el mercado formal. De igual modo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2012) reporta que, tan sólo en agosto de 2012, la tasa de desempleo entre los mexicanos de 15 a 24 años fue de 9.4%.

Estas cifras son más elevadas si utilizamos como fuente la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que indica que la población desocupada entre los 14 y 24 años correspondió al 35.71% para el segundo trimestre del 2013.

México tiene el tercer porcentaje más alto de jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni trabajan entre los países de la OCDE, con un 24.7% para 2011, el cual se ha mantenido estable durante más de una década. El porcentaje de quienes no están empleados ni en educación formal aumenta con la edad: el 18.9% de los jóvenes de 15 a 19 años; el 27.2% de los de 20 a 24; y el 29.5% de los de 25 a 29 (OCDE, 2012).

Por otro lado -en relación con las mujeres- la ENOE 2013 reporta que el 43.5% de las mujeres, de 14 años y más, forman parte de la población económicamente activa (PEA). De ellas, 91.9% combina sus actividades extradomésticas, trabajo y estudio con quehaceres caseros lo que reflejaría la realización de una doble jornada laboral. Esta situación resulta contrastante con la de los varones, entre los cuales sólo el 54.5% cumple con esta condición (INEGI, 2013a).

En cuanto al mercado informal, en los últimos años se ha incrementado el número de personas que se desempeñan en este sector. Según datos de la ENOE, para el tercer trimestre de 2010 se ocuparon en el empleo informal 27,846,289 personas, para el tercer trimestre de 2011 la cifra aumentó a 28,498,471, mientras que en 2012 se registraron 29,760,959 personas ocupadas en este sector (ENOE 2010, 2011 y 2012). Trabajar en el mercado informal aumenta la condición de vulnerabilidad de las personas, ya que se carece de derechos laborales y de condiciones mínimas para desempeñar su trabajo, además de que puede posibilitar involucrarse en entornos ilegales y peligrosos. Por lo tanto, se debe trabajar en la generación de empleos formales y en el apoyo de iniciativas socio productivas.

Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente.

La existencia de relaciones y redes sociales basadas en la confianza y en la cooperación en una comunidad contribuyen a la generación de capital social, entendido como el proceso por el cual los individuos se transforman de acuerdo a

sus propias necesidades y las de sus colectivos, y hace posible la convivencia pacífica y la participación comunitaria; además permite adquirir un sentido de responsabilidad con respecto a su propio bienestar y la seguridad de sus comunidades.

La comunidad mexicana se ha caracterizado por ser solidaria y recíproca, lo que ha contribuido a la consolidación de su capital social. Sin embargo, el aumento de la violencia y la delincuencia ha modificado el tejido social, toda vez que ha generado contextos permeados por la inseguridad y desconfianza y, por tanto, ha fragmentado la reciprocidad y cooperación entre sus integrantes. Por lo anterior, actualmente buena parte de las relaciones interpersonales se caracterizan por la desconfianza, la falta de respeto y la intolerancia, en los ámbitos familiar, vecinal y comunitario, de tal suerte que los conflictos se convierten en riñas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

En consonancia con esto, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP) reporta que el 69% de los entrevistados considera que no se puede confiar en la mayoría de las personas y el 35% encuentra difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común. Sin embargo, la misma encuesta reporta que las acciones más frecuentes a las que recurre el ciudadano para darle solución a un problema son: organizarse con otras personas (34%) y quejarse ante las autoridades (27%) (ENCUP, 2012).

De igual modo, la Encuesta Nacional Sobre Capital Social en el Medio Urbano 2006 reportó que sólo un 21% de los entrevistados se organizó con sus vecinos durante el año previo al levantamiento de la encuesta para resolver alguna necesidad o problema de su colonia. Lo mismo se muestra en la ENVIPE 2013, donde el porcentaje de población encuestada refiere tener muy poca organización vecinal para la solución de problemas que se presentan en su colonia, sólo el 22.7% de la población se organizó ante la presencia de robos y el 19.9% ante pandillerismo violento (ENVIPE; 2013a).

En lo que se refiere a la participación ciudadana, el número de organizaciones de la sociedad civil en México, según su población, está muy por debajo de Estados Unidos de América y de sus pares en América Latina, pues existe sólo una organización por cada tres mil mexicanos. Esto indica una densidad asociativa muy baja.

Entornos de ilegalidad.

La naturalización del espacio público como entorno ilegal permite que la ciudadanía incurra en la compra y venta ilícita de artículos y realice actos que no están permitidos por la legislación, lo que fomenta el consumo y reproducción de productos ilegales e impulsa el delito y el uso de la violencia.

Las conductas que contribuyen a la construcción de entornos ilegales son múltiples: infringir las normas de tránsito vial; no respetar los espacios exclusivos para personas con discapacidad; dañar la infraestructura urbana, comprar y vender artículos ilegales, tolerar la compra venta de drogas, entre otras.

Otro ejemplo lo constituye la gran cantidad de mercados que comercian productos ilegales, lo que genera problemas no sólo para las empresas formales y establecidas, sino para la sociedad en general. El índice de piratería es de 56%, 1.5 veces la media mundial que es de 37%; muestra de ello es que de cada diez programas de software instalados, cerca de seis son copias piratas, lo que asciende a un valor de 180 millones de dólares (Alvarado; 2012).

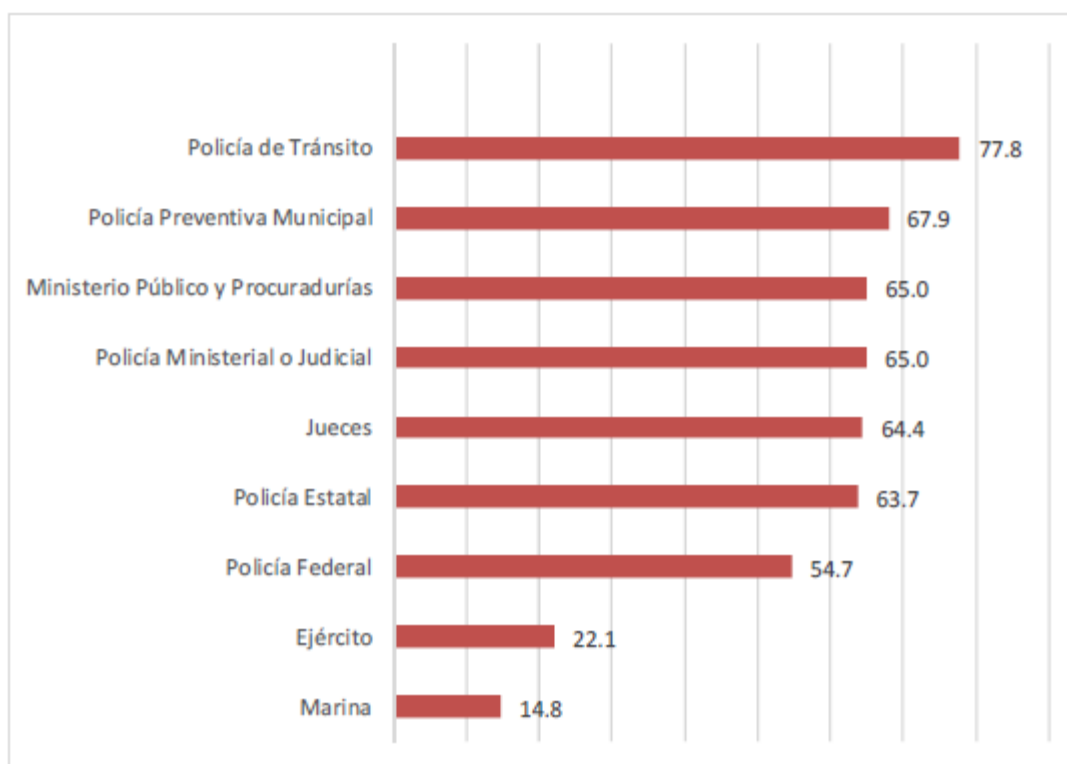
El que la sociedad considere común este tipo de prácticas implica que no se perciban los efectos negativos de éstas en las formas de convivencia y en el uso del espacio público, de tal forma que no se considera necesaria la organización social para solucionarlas. Sin embargo, este tipo de prácticas tienen efectos en la integridad de las personas, por ejemplo, en 2011 se reportaron 16,615 muertes por accidentes viales, incluyendo peatones y ocupantes de vehículos.

La cultura de la ilegalidad se constituye en un factor precursor de la violencia, por un lado se exige el combate a la ilegalidad, pero por el otro se practica un consumo y venta de artículos ilegales y se llevan a cabo actos de corrupción, en la corrupción se contribuye a la evasión, omisión e inacción de leyes, reglamentos y normas establecidas; fomenta la utilización de acciones ilegítimas en beneficio de la persona u de otros individuos que la cometen.

Dos clases de corrupción que podemos identificar son el cohecho y la extorsión, la primera hace referencia a la influencia de una acción o comportamiento de un ciudadano hacia un funcionario público, y en la segunda el funcionario público es el que induce o influye en el comportamiento ilegítimo e ilegal del ciudadano.

Según el Informe Regional de Desarrollo Humano, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano (PNUD, 2013) en nuestro país el 20.5% de los ciudadanos dijeron que participaron en un soborno hacia un policía y el 9.8% hacia un empleado o funcionario público. Por su parte, la ENVIPE 2013 registró que una proporción significativa de ciudadanía percibe corrupción en las autoridades de seguridad pública:

Gráfica 10. Autoridades de seguridad pública, según percepción de corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en ENVIPE, 2013.

Es por ello que los entornos de ilegalidad deben ser considerados como un factor de riesgo ya que promueven ambientes ilegales e ilegítimos que transgreden las leyes y normas que permiten la convivencia pacífica de la ciudadanía.

Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados.

La existencia de espacios públicos en el país resulta necesaria para la promoción de actividades que brinden las condiciones para la convivencia pacífica, la construcción de actividades de respeto, tolerancia y empatía entre los habitantes

de una misma comunidad. México ha carecido de una política urbanista que impulse la existencia de estos espacios y se ha presentado un crecimiento desmedido y desorganizado de colonias y comunidades que impide diseñar un entorno propicio para la reconstrucción del tejido social.

México inicia el tercer milenio con un perfil predominantemente urbano. Cuenta con 383 ciudades, de las cuales 56 son zonas metropolitanas. En 2010, los habitantes de las ciudades del país representaban el 72% de la población total, de éstos los habitantes de las zonas metropolitanas eran el 56% (INEGI, 2010b); lo que indica que los mayores y más complejos retos que enfrenta la nación son urbanos y particularmente metropolitanos.

Sin embargo, la insuficiente planeación de las ciudades en el país ha dado como resultado modelos expansivos y fragmentados con incremento de la pobreza y la inseguridad; se ha acentuado el temor y se han dejado de realizar actividades por el miedo a salir a determinadas horas y en ciertos sitios, lo que ha implicado un deterioro en la calidad de vida. Asimismo, una planificación urbana inadecuada, la ruptura del tejido social en barrios y colonias y la exclusión social fomentan el crimen y la violencia. Lo anterior influye en la vinculación cotidiana con la ciudad, lo que determina cómo comportarse, a dónde se va, en dónde se trabaja, dónde divertirse y disfrutar del tiempo libre.

"La configuración del espacio público no solo en términos simbólicos, sino también territoriales es por antonomasia un espacio de interacción y encuentro para la ciudadanía. Sin embargo, el problema de la segregación espacial urbana, sumada a las crecientes tasas de criminalidad comienzan a generar estigmas territoriales; es decir, zonas de la ciudad en donde la probabilidad de ser víctima de delitos es mayor".

De acuerdo con el "Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos" elaborado por la SEDESOL (2010), el cambio en las formas y espacios de sociabilidad y convivencia de la población mexicana, así como la persistencia de importantes disparidades sociales dieron pie a la conformación de un espacio urbano cada vez más fragmentado y desigual, caracterizado por un creciente repliegue de lo público hacia el ámbito de lo privado. Actualmente, muchos espacios públicos no constituyen una opción adecuada para la convivencia social

y el uso de tiempo libre, lo cual se traduce en un debilitamiento de las relaciones sociales y encuentros sanos entre niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

Respecto al espacio público, son dos las problemáticas que han adquirido una mayor importancia en los años recientes. Por un lado, la visible insuficiencia de espacios para el esparcimiento en relación a la magnitud de la población que habita las zonas urbanas, por otro lado, el creciente deterioro y subutilización de aquellos espacios que se encuentran en funcionamiento.

Por su parte, la ENVIPE reporta que para marzo del 2012 la percepción de inseguridad en los espacios públicos -calle, transporte, parque- sufrió un incremento de 13.7 puntos porcentuales respecto de 2011, pues en este último año 38.7% de los entrevistados dijo sentirse inseguro en su colonia o localidad, en comparación con el 44% correspondiente al 2013 (INEGI, 2012a; 2013a).

El deterioro de los espacios públicos no sólo afecta la percepción de inseguridad, sino también pueden favorecer la comisión de delitos de oportunidad y la agrupación de personas que pueden realizar actos violentos. Por ello, la rehabilitación y apropiación de la ciudadanía de estos espacios permite prevenir la delincuencia y fomentar la convivencia.

Marginación y Exclusión Social.

La marginación es un problema estructural que se define como la carencia y falta de acceso a bienes y servicios básicos para el desarrollo, expresa las desigualdades dentro de la sociedad y se caracteriza a partir de dimensiones como el acceso a la vivienda, la educación y la distribución del ingreso económico.

Según estimaciones del CONAPO, en el 2010 el 20.9% de la población vivía en localidades con muy alto grado de marginación, lo que significa que más de dos millones de personas tenían poco acceso a servicios como vivienda y educación. De éstas el 37.6% de las que tenían 15 años o más eran analfabetas.

La falta de oportunidades de educación es uno de los principales problemas que padecen los habitantes de las localidades más vulnerables. A su vez, las condiciones de vivienda en dichos territorios son sumamente precarias, repercutiendo en la salud de las personas que habitan en ellas (CONAPO; 2012).

El grado de marginación presente en las regiones del país puede inducir al aumento de la violencia y la delincuencia, sobre todo en aquellas localidades en donde existen elevados niveles de desigualdad social y falta de acceso a oportunidades laborales, incrementando los problemas de ingreso y de mala calidad de vida de las personas, lo que podría ocasionar que éstas procuren su subsistencia a través de medios alternativos, ilegales o precarios.

La violencia y la delincuencia en los grupos de atención prioritaria

Decía el presidente Peña que para cumplir la meta de un México en Paz se requería de un trabajo interinstitucional que reconozca la problemática actual, y al mismo tiempo la aborde desde sus causas y factores de riesgo. El Programa Nacional para la Prevención Social y la Delincuencia, reconoce a la violencia y a la delincuencia como problemáticas reales en todo el país, cuyas manifestaciones e incrementos son heterogéneas en función de: las especificidades del territorio, el grado de exposición al riesgo que presentan algunos grupos poblacionales, y las dinámicas del ámbito en el que ocurren. Como se expresa en la siguiente tabla, los niveles medios de delitos de fuero común son diversos entre las regiones.

Tabla. Delitos de fuero común, media regional

Zona	Media regional
Zona noroeste	2,258.9
Zona noreste	1,256.6
Zona occidente	1,303.3
Zona centro	1,589.4
Zona sureste	1,456.4

Fuente: Cálculos propios elaborados con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2013)(8)

En este sentido, el Programa de referencia incluye acciones a nivel nacional, la mayoría de sus estrategias se focalizan en el ámbito local, dando prioridad al trabajo con ciertas poblaciones que se ven mayormente afectadas por los factores

de riesgo recién señalados, destacando: los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, además de otros grupos afectados por la violencia y la delincuencia.

Niñas y Niños.

Las niñas y niños, debido a su corta edad, tienen altos niveles de dependencia económica, social y emocional. Además, se relacionan y conviven en ámbitos en los que las personas adultas son las responsables de orientar su comportamiento. Sin embargo, en algunas ocasiones, éstas consideran que el castigo u algunas formas de maltrato infantil es una forma de educar a niñas, niños y adolescentes, situación que afecta el desarrollo de este grupo y vulnera sus derechos.

Las personas menores de edad están expuestas a constantes situaciones de violencia. La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia registró 40,149 casos de maltrato de menores de edad, de los cuales el 52.4% eran niñas y el 47.6% niños (DIF, 2012). Sin embargo, las niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de abuso o maltrato muchas veces no lo comunican por temor a no ser escuchados, por miedo a las represalias; porque no conciben esos actos como maltrato o porque no tienen acceso a un sistema de denuncia acorde a sus necesidades. En función de lo anterior, se presume que los niveles de denuncia no reflejan la magnitud real del problema.

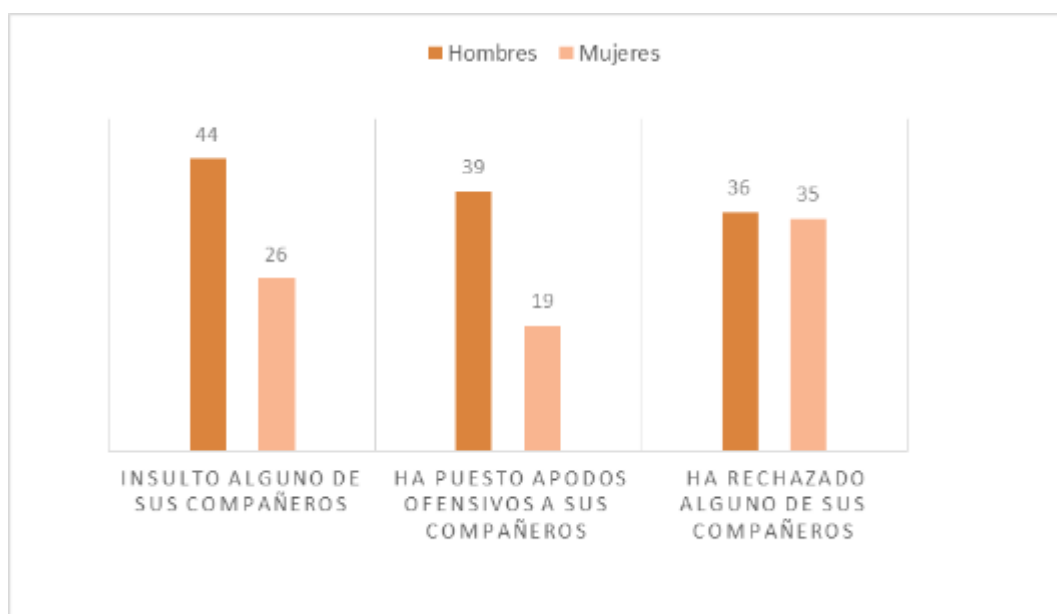
El maltrato infantil es una problemática que ha persistido en nuestra sociedad, la Encuesta Nacional sobre la Violencia contra las Mujeres (2006) señala que el 33.3% fueron golpeadas por algún miembro de su familia cuando eran niñas. La *Consulta Infantil y Juvenil*, realizada por el DIF en 2012, reportó que 12.8% de niñas y niños de entre 6 y 19 años; y 8.2% entre 10 y 12 años, dijeron ser objeto de maltrato en el ámbito familiar (Instituto Federal Electoral, 2012).

La escuela es otro de los ámbitos en el que las niñas y niños ejercen, padecen y reproducen conductas violentas. En muchos casos, ésta se constituye como un espacio en el que la violencia es una forma de convivencia. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) realizó en 2007 la Encuesta Disciplina, Violencia y Consumo de Sustancias Nocivas a la Salud en escuelas primarias y secundarias, destacando que 19.1% de estudiantes de primaria y

11.1% de secundaria reportó haber participado en peleas donde hubo golpes, en tanto que 10.9% de estudiantes de primaria y el 7.3% de los de secundaria participaron en grupos que robaron o amenazaron a otros alumnos.

Los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media-Superior (SEP, 2008) muestran que la violencia es un fenómeno común y naturalizado al interior de los centros educativos, sobre todo en el caso de los hombres, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 11. Porcentaje de Ofensas Escolares



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre exclusión, Intolerancia y Violencia en las escuelas públicas (SEP, 2008).

Los menores de 18 años registran una participación cada vez mayor en actos delictivos, el Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE) de la Procuraduría General de la República registró que el número de menores detenidos por delitos federales aumentó de 1,337 casos en 2009 a 1,658 casos en 2011. En tanto la tasa de mortalidad por homicidio en la población de 0 a 14 años aumentó 12.2% de 2010 a 2011, después de haber disminuido en años anteriores. Si se desagregan los grupos de edad, destaca la población de 10 a 14 años, en la cual hubo un incremento sostenido y considerable (del 21.5%) de 2008 a 2011, sobre todo en los menores del sexo masculino (INEGI 2008; 2009; 2010; 2011), por lo que Implementar acciones públicas para prevenir la violencia y fomentar

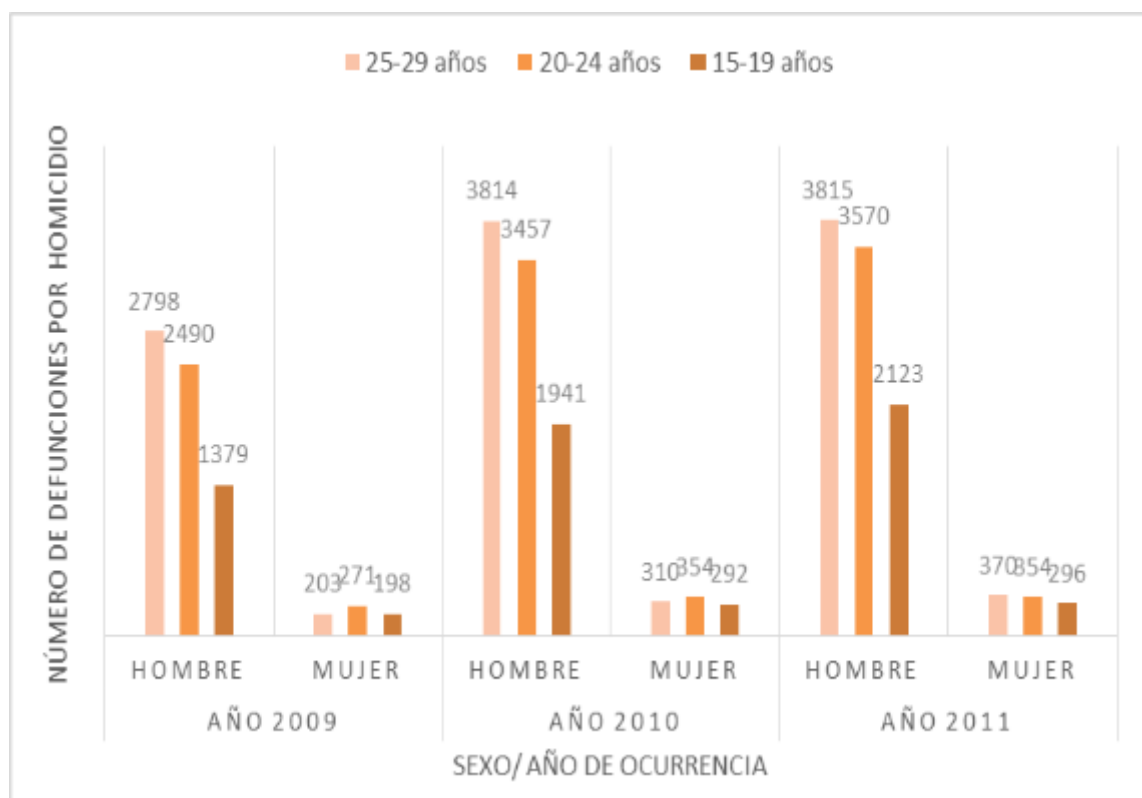
formas de convivencia pacífica en este grupo de población resulta necesario para evitar que la violencia continúe reproduciéndose de generación en generación.

Juventud.

Los jóvenes del sexo masculino, principales agresores y principales víctimas de violencia. El total de homicidios juveniles ocurridos entre 2000 y 2010 ascendió a cerca de 53 mil, lo que significa que la población de 10 a 29 años representó 38.2% de los homicidios en ese periodo., 43.4% se cometieron entre 2008 y 2010 (Banco Mundial, 2012). La participación de hombres jóvenes en actos de violencia y delincuencia es significativamente mayor que la de las mujeres, algunos estudios señalan que ellos tienen una inclinación a manifestar un comportamiento sociocultural asignado que les estimula a participar en actividades de mayor riesgo, es decir, una mayor exposición a la muerte (Banco Mundial, 2012).

La mortalidad de hombres es mayor en la etapa juvenil, entre 2000 y 2010, la tasa de homicidio juvenil masculinos fue de 10.8, mientras que para las mujeres fue de 1.4. En la siguiente gráfica se observa que mueren casi diez hombres por cada mujer (INEGI, 2009; 2010; 2011).

Gráfica 12. Evolución del número de defunciones por homicidio, según sexo.



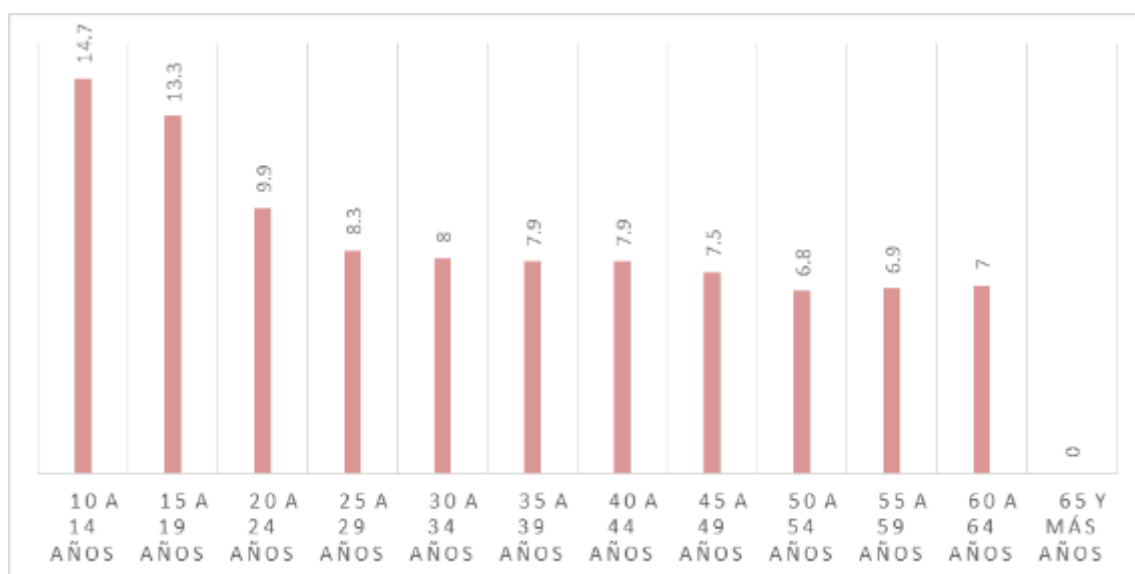
Fuente: Elaboración propia con base en tabulados básicos de registros de defunciones por homicidio (INEGI, 2009; 2010; 2011).

En lo que refiere a la participación en delitos, la ENVIPE 2012 y 2013 señala que aproximadamente una tercera parte de los delitos, 34.8% en 2011 y 33% en 2012, fueron cometidos por jóvenes menores de 25 años (INEGI, 2012a; 2013a).

Respecto a la participación de personas jóvenes en pandillas, estudios de corte cualitativo han documentado que factores como la pobreza, exclusión, marginalidad, abandono familiar y represión policial influyen para que las personas jóvenes se integren en pandillas y utilicen la violencia como un medio de socialización, de ahí que estos estudios hagan énfasis en la importancia de analizar y abordar este fenómeno desde un enfoque preventivo. Es importante destacar que no todas las pandillas se encuentran asociadas con la comisión de delitos ni mantienen vínculos demostrables con la delincuencia organizada.

En lo que respecta a la violencia en las relaciones de noviazgo, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) detectó tres tipos: en la primera, 15% de personas jóvenes experimentó al menos un incidente de violencia física, en la segunda el 76% de jóvenes reportó haber sido víctima de violencia psicológica; y finalmente, 16.5% señaló haber sufrido un evento de violencia sexual por parte de su pareja. En la mayor cantidad de casos (61.4%) las víctimas fueron mujeres (IMJUVE, 2008). Finalmente, destaca que las muertes por suicidio de adolescentes y jóvenes (de entre 10 y 19 años) representan el 28% del total nacional (INEGI, 2012).

Gráfica 13. Porcentaje de muertes por suicidio con respecto al total de muertes violentas por sexo y grupos quinquenales de edad.



Implementar acciones participativas con personas adolescentes y jóvenes es de vital importancia para reducir la probabilidad de que se emprendan trayectorias de vida constantemente vinculadas a la violencia y la delincuencia.

Mujeres.

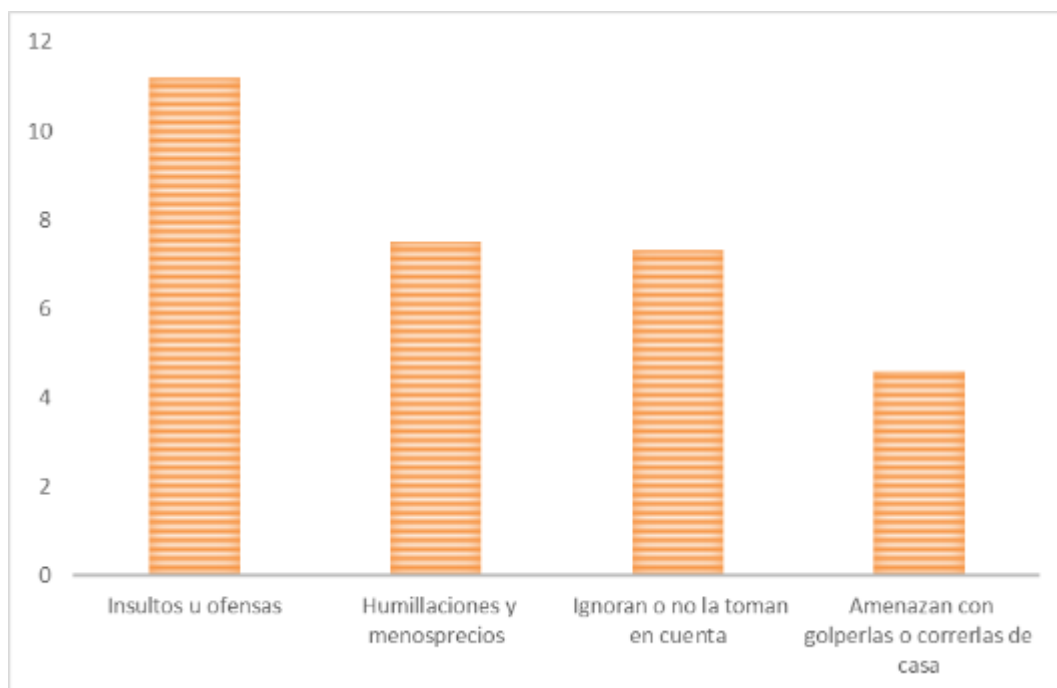
En la sociedad prevalecen un conjunto de normas, creencias y valores que causan, justifican, producen y reproducen la violencia contra las mujeres. Todo ello es refrendado en diferentes ámbitos sociales y por distintos actores clave. En nuestro país, 9% de hombres y 7% de mujeres creen que los golpes a ellas se justifican, sobre todo en casos de infidelidad (Comisión Especial para el Seguimiento de los Femicidios- ONU Mujeres- INMUJERES, 2012).

Las mujeres suelen ser víctimas de la violencia y la delincuencia. En efecto, ellas se sienten más inseguras que los hombres desde cualquiera de los ámbitos geográficos en los que transcurre su vida, como su colonia o localidad (46.7% de las mujeres se siente insegura vs 41% de hombres), su municipio (65.6% mujeres vs 60% de hombres) y su entidad (74.7% mujeres vs 69.6% hombres), (INEGI, "Estadísticas a propósito del Día Internacional de la No Violencia", Datos Nacionales).

La violencia y la inseguridad son situaciones que las mujeres perciben entre sus principales problemas. La ENADIS 2010 registró que las mujeres consideran que sus principales problemas son los relacionados con: el empleo (21.2%), la inseguridad (14.9%) y el abuso, acoso, maltrato, violencia y discriminación (11.6%). En tanto que 56% de las encuestadas señaló estar de acuerdo con la idea de que en México no se respetan los derechos de las mujeres (ENADIS, 2010).

La violencia que viven las mujeres puede suceder en diferentes ámbitos sociales: comunitario, institucional, laboral, escolar y familiar. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2006) señaló que 16 de cada 100 mujeres de 15 años y más sufrieron al menos un incidente de violencia familiar.

Gráfica 14. Porcentajes de violencia psicológica y emocional hacia las mujeres en el ámbito familiar.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre Dinámicas de Relaciones en el Hogar (INEGI, 2006).

Por su parte, la ENDIREH(11) 2006 reportó que 41.2% de las mujeres casadas o que viven en pareja fueron víctimas de un incidente de violencia por parte de su compañero o esposo en algún momento de su relación. Por tipo de violencia, se tiene que la más declarada es la emocional (80.1%), mientras que la violencia sexual (15.6%) es la que menos casos presenta (INEGI, 2006). Por otro lado, las cifras de INEGI sobre defunciones de mujeres por homicidio muestran un incremento de 89% entre 2008 y 2011 (pasando de 1,425 a 2,693 casos) (INEGI 2008; 2009; 2010; 2011), lo que significaría que en 2011 se registraron 7.4 homicidios cada día. 43.5% de estas mujeres asesinadas sufrió la agresión en la vía pública y cerca del 25% en la vivienda (INEGI, 2011)(12).

Todo lo anterior muestra la necesidad de desarrollar medidas de carácter preventivo que transformen el conjunto de prácticas y creencias que sustentan la violencia contra las mujeres desde el enfoque de género.

Población penitenciaria.

La población penitenciaria es uno de los sectores menos visibles de la sociedad. Su condición de privación de la libertad en conjunto con los estigmas que la rodean, la posicionan en un contexto de violencia constante que transgrede sus derechos humanos.

El sistema penitenciario mexicano está conformado por 420 centros, de los cuales 15 son federales, 303 son estatales, 91 son municipales y 11 están en el Distrito Federal, en enero de 2013, la población penitenciaria total era de 242,754, de los cuales el 95.20% de la población son hombres y 4.80% mujeres. El 79.58% se encuentran en reclusión por delitos del fuero común y 21.42% por delitos del fuero federal. (SEGOB, 2013)

La finalidad de la pena es la reinserción social y la prevención de la reincidencia. Estos objetivos deben perseguirse a través del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18).

Sin embargo, el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2013) reporta que durante 2011, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social operó sólo parcialmente el esquema de reinserción social, porque ninguno de los 15 Centros Federales de Readaptación Social (CEFRESOS) a su cargo, ofreció las cinco actividades para la reinserción; y en los Centros Estatales de Readaptación Social (CERESOS), 14 entidades federativas tampoco lo hicieron.

Con base en el registro de los internos que asistieron a las actividades de reinserción, ASF determinó que el promedio de participación de los internos del fuero federal en CEFRESOS fue de 38.9% y en CERESOS de 34.5% (Auditoría Superior de la Federación, 2013).

Por otro lado, este sistema presenta algunas debilidades en materia de género:

□□ Las mujeres tienen menos acceso al servicio médico y a los programas de educación y trabajo; además de que las oportunidades laborales disponibles para ellas suelen reforzar estereotipos de género.

- Alrededor de 96% de ellas son madres (Inmujeres, 2002) y a menudo son las únicas responsables de sus hijas e hijos, ya sea porque eran madres solteras antes de ser detenidas o por haber sufrido el abandono del padre de las y los hijos después del encarcelamiento.

Las mujeres que son aprehendidas en estado de embarazo y enviadas a prisión preventiva deben concebir en el recinto. Al respecto, es importante señalar que la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados define que "en los centros de reclusión para mujeres, se brindarán la atención médica y servicios ginecológicos necesarios y, en su caso, la atención especializada durante el embarazo y posterior a éste". La Ley también establece que "las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas dispondrán de los espacios correspondientes para asegurar su desarrollo integral. Sin embargo, los centros no cuentan con instalaciones y servicios para atender debidamente a las hijas e hijos de las reclutas niñas y niños.

El tipo de trabajo que se debe realizar con estas poblaciones requiere de intervenciones integrales y coordinadas entre las instituciones públicas, el poder judicial y los responsables de los centros penitenciarios; sus derechos humanos deben ser respetados, se les debe dotar de herramientas que les permita reinsertarse en la sociedad, y evitando así la reincidencia.

Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción

El **fin** del Programa Nacional para la Prevención Social y Delincuencia es **fortalecer los factores de protección** para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, **buscando** propiciar la **cohesión comunitaria** y el fortalecimiento del tejido social, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instancias nacionales e internacionales y la ciudadanía.

Fenómenos como la violencia y la delincuencia amenazan la seguridad ciudadana y limitan el pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Por tanto, se requieren acciones públicas que contribuyan a prevenir su generación e incremento, de manera complementaria a su control y contención.

La incidencia de delitos, así como el incremento y agudización de la **violencia** que se ha registrado en nuestro país durante los últimos años, tiene impactos negativos en la vida de las personas, entre los que destacan la modificación de comportamientos cotidianos para evitar ser víctimas de delitos; invertir en servicios privados para seguridad; afectaciones irreparables en la integridad física e incluso en la vida de las personas. Todo lo anterior transforma la manera en que se construyen vínculos sociales, altera la relación de las personas con la comunidad y propicia el **deterioro del tejido social** y la convivencia comunitaria, propiciando el uso de la violencia como una forma para relacionarse y resolver problemáticas locales.

En ese sentido, se plantea el desarrollo de **acciones en tres niveles**:

Primario (Prevención Universal): medidas dirigidas a toda la población para promover formas de convivencia pacífica y legal.

Secundario (Prevención Selectiva): acciones focalizadas a grupos que registran un mayor riesgo de convertirse en generadores de violencia o delincuencia, o por el contrario, ser víctimas de ellas.

Terciario (Prevención Indicada): acciones para evitar la reincidencia de personas generadoras de violencia; y para evitar la re victimización.

Dado que el Programa Nacional busca **transversalizar** el enfoque de **seguridad ciudadana** que ubica los derechos y libertades en el centro de la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia-, el enfoque de **cohesión comunitaria** -como **proceso integral** mediante la cual las personas y las comunidades alcanzan su **máximo potencial**, la perspectiva de género -que busca identificar y revertir las relaciones de poder que generan desigualdad o inequidad entre hombres y mujeres- y la perspectiva de derechos humanos -que busca su respeto, promoción, protección y garantía conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, la planeación, ejecución y evaluación de estrategias, proyectos, programas y acciones para la consecución de los objetivos específicos y la realización de las líneas de acción deberán alinearse a tales perspectivas y enfoques, los cinco objetivos del programa se indicaron en el principio de este apartado, como ejemplo del planteamiento y desarrollo de cada uno de ellos se tiene lo siguiente:.

Objetivo específico 1. **Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía** y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias.

La **seguridad ciudadana** es un bien público que tiene que ser **construido de manera conjunta entre el gobierno y los actores sociales** del país. El interés primordial de este objetivo es incentivar la participación ciudadana y la toma de decisiones de manera conjunta, que faciliten la coordinación de acciones para prevenir la violencia y la delincuencia.

De ahí que la **primera estrategia** consista en **promover la participación** de la ciudadanía en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las **acciones de prevención** impulsadas por el Programa Nacional para la Prevención Social y la Delincuencia, así como **corresponsabilizar** a otros actores sociales en procesos de prevención social que contribuyan a la disminución de causas y factores que influyen en la generación de la violencia y la delincuencia, y fortalezcan los factores de protección.

Este tipo de acciones aportarán a la **construcción de convivencia no violenta** y basada en la **cultura de la legalidad**, a partir de estrategias centradas en la mediación y la **conformación de redes ciudadanas**.

Su justificación radica en la necesidad de **reconstruir el tejido social**, de **fortalecer** el empoderamiento y la **cohesión comunitaria** y desarrollar **acciones de contraloría y de exigibilidad** de derechos que lleven al pleno cumplimiento de la ciudadanía, permitiendo con ello **generar lazos y redes que prevengan la violencia** y la delincuencia.

Estrategia 1.1. Implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía y OSC en proyectos locales de prevención social.

Líneas de acción

1.1.1 Fomentar la participación ciudadana y de la sociedad civil en el diagnóstico, planeación, ejecución y evaluación de proyectos de prevención.

1.1.2 Impulsar la creación de redes ciudadanas, formales e informales, para la prevención social, libres de discriminación.

1.1.3 **Fortalecer los consejos, comités y observatorios de seguridad** para su participación en acciones de prevención, involucrando a toda la ciudadanía.

1.1.4 Implementar procesos de **capacitación a la ciudadanía** y sociedad civil organizada en materia de prevención social, situacional, comunitaria y psicosocial.

C.-Programa Sectorial de Seguridad Pública 2013-2018. Ciudad de México.

Por su parte, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en su Programa Sectorial de Seguridad Pública 2013-2018, señala: “La seguridad ciudadana es fundamental para mejorar los índices de desarrollo humano”³⁷. El delito dentro de la sociedad se considera como un fenómeno que limita profundamente el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, la manera como construyen su vida en sociedad y su relación con las instituciones del Estado. Afirma el titular del Gobierno de la Ciudad de México que esta localidad ha tenido grandes avances en aspectos tales como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la estabilidad financiera, así como el respeto a los derechos humanos; sin embargo, persisten retos en materia de **prevención** del delito, de seguridad pública y de procuración de justicia.

Para el logro de la participación ciudadana, implica construir formas de relación para una mejor convivencia, respetuosa, igualitaria y equitativa, es por ello que la seguridad ciudadana se ha convertido en un reto inaplazable para el desarrollo humano de quienes viven y transitan en el Distrito Federal. Las y los ciudadanos señalan al delito y la violencia como factores externos que limitan las oportunidades reales para desarrollar su derecho a un entorno sin temor y amenazas, así como el derecho a una vida libre de violencia contra las mujeres; fenómenos que deben ser atendidos mediante respuestas diferenciadas que tomen en cuenta género, edad, contexto multicultural.³⁸

En cuanto a la **Participación Ciudadana**, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010, su artículo 1.- estableció que tiene por objeto instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana.

Definiendo en su artículo 2 que, **la participación ciudadana** es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. Que la participación

³⁸ Programa Sectorial de Seguridad Pública 2013-2018. Ciudad de México.

ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los **medios** de comunicación **para** la información, difusión, **capacitación y educación**, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.

Señalando en su numeral 3 los **principios** de la Participación Ciudadana, a saber:

- I. Democracia.
- II. Corresponsabilidad.
- III. Pluralidad.
- IV. Solidaridad.
- V. Responsabilidad Social.
- VI. Respeto.
- VII. Tolerancia.
- VIII. Autonomía.
- IX. Capacitación para la ciudadanía plena.
- X. Cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas.
- XI. Derechos Humanos.

Y como **instrumentos** de Participación Ciudadana (Artículo 4)

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta Ciudadana;
- V. Colaboración Ciudadana;
- VI. Rendición de Cuentas;

- VII. Difusión Pública;
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas;
- IX. Audiencia Pública;
- X. Recorridos del Jefe Delegacional;
- XI. Organizaciones ciudadanas, y
- XII. Asamblea Ciudadana.

D.-Políticas Públicas Comparadas en materia de Seguridad Publica.

En diversas localidades de **Estados Unidos y Canadá** se han aplicado al menos dos tipos de estrategias por parte de la policía comunitaria. Una de ellas ha enfatizado en la resolución de problemas (“problem-oriented policing”), y otra en el mantenimiento del orden bajo estrictos niveles de tolerancia “zero tolerance”.

El primer tipo impulsó acciones tales como las **patrullas de a pie** en calles céntricas y lugares con problemas; visitas domiciliarias para la información de los residentes; la mediación para la resolución de conflictos y problemas comunitarios; el establecimiento de “task-forces” y unidades especializadas para la atención de problemas prioritarios como el consumo y distribución de drogas, etc. Ejemplos de estas modalidades los encontramos en Montreal-Canadá, Oakland, Houston, Detroit, New York entre 1984 y 1990.³⁹ El segundo tipo de estrategia optó por privilegiar acciones tales como el incremento en el nivel de arrestos por infracciones leves o contravenciones; la realización de redadas; el incremento en las penas; etc. Tal fue el caso de Baltimore, Maryland, California, Alabama.

En España se crea en 1995 el Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD), como una entidad jurídica público- privada no lucrativa, presidida por el Ayuntamiento y constituida por los principales actores de la ciudad. Es un espacio físico accesible para el ciudadano, en el que se generan las actividades y se promueven los proyectos basados en la colaboración interinstitucional, la cooperación pública y privada y la participación ciudadana.

38 Chinchilla M. Laura. (1999). Policía de orientación comunitaria “Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad” Ponencia presentada en el seminario “Diálogos sobre convivencia ciudadana” organizado por el BID. Santiago de Chile. pp.65 y 67.

El Centro de Estrategias y Desarrollo de Valencia (CEyD) nace de la transformación del Plan Estratégico de Valencia, que se puso en marcha en el año 1995 y se asentaba en tres pilares: Cooperación público- privada, pública- pública y privada- privada

Participación ciudadana en el proceso de elaboración de la estrategia urbana. Un objetivo, siete líneas estratégicas y 50 proyectos clave.

El objetivo: Hacer de Valencia ciudad verde europea, abierta al mar, integradora en lo social y activa culturalmente; capital de la Comunidad Valenciana y articuladora del sistema de ciudades europeo y peninsular con el Mediterráneo, con una elevada posición competitiva de sus sectores económicos en el mercado internacional.

De las siete líneas estratégicas; resaltaba:

“Hacer de Valencia una ciudad bien comunicada con el exterior del Arco Mediterráneo y de las conexiones del resto del territorio nacional, insular y peninsular, así como de la óptima relación con el entorno internacional, capaz de ser el enlace de las áreas de Madrid y Lisboa con el Mediterráneo, y conectar con Alicante, Barcelona, Murcia y Palma, así como con Burdeos, para enlazar el Mediterráneo con el Atlántico francés”.

La inseguridad ciudadana se convirtió en uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas. El impacto del fenómeno sobre la calidad de vida de los ciudadanos obligó a los gobiernos nacionales y locales y a los sectores organizados de la sociedad, a diseñar esquemas alternativos a los existentes que, siendo exitosos en su cometido de disminuir los niveles de inseguridad, no sacrifiquen el avance de la democracia y el respeto por los derechos humanos y las garantías ciudadanas.

El modelo de policía de orientación comunitaria o de proximidad constituye el más reciente paradigma en materia policial y surge como respuesta al agotamiento que empieza a evidenciar el tradicional modelo “profesional” desarrollado en los años 50 por Estados Unidos, cuyo fin era conseguir la profesionalidad de las fuerzas del orden, con la creación de centros de comunicaciones y patrulla motorizada equipada con un material altamente sofisticado. Sin embargo, **ni estos mecanismos ni la utilización de tecnologías**

extremadamente sofisticadas lograron alcanzar los fines esperados: en primer lugar, **no contribuyeron a una mayor eficiencia de los cuerpos policiales**, fundamentalmente evaluada en función de una reducción de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad de la población, del incremento de los índices de solución de los delitos denunciados y de la rapidez de la respuesta a las llamadas de los ciudadanos y, en segundo lugar, han sido la principal causa del distanciamiento de la institución policial con respecto a la sociedad civil.

El modelo de policía de orientación comunitaria o de proximidad apareció y se extendió rápidamente en Estados Unidos, Canadá y Europa a partir de la década de los ochenta, e irrumpió en América Latina en los años noventa, acompañando algunos de los procesos de reforma policial de la región. En realidad, no se trató de un nuevo concepto, sino más bien de la **recuperación del modelo elaborado hace más de 150 años** por Sir Robert Peel y aplicado a la policía metropolitana de Londres, inspirándose también en el modelo de policía de Japón, conocida como el “koban”.

En primer término, la policía de proximidad no solamente se preocupa por actuar sobre variables tradicionalmente asociadas a su quehacer como lo son la delincuencia y el orden público, sino que incorpora otras como la sensación de inseguridad, la calidad de vida de la población y la cohesión y solidaridad social. Es así como sus objetivos también se amplían. Aparte de ocuparse del control de la criminalidad y del orden público, la policía incorporará a su quehacer objetivos tales como:

1-Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.

2- Mejorar la sensación de inseguridad en la población.

3-Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial.

4-Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de delitos.

5-Mejorar el control social sobre la actuación policial.

Adicionalmente, el mayor acercamiento a la comunidad y la incorporación de la misma al quehacer de las unidades, aumenta la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos y a los responsables políticos del nivel territorial correspondiente; situación ésta que presiona hacia una mayor transparencia institucional y hacia un fortalecimiento de los mecanismos de control externos sobre la actuación policial.

CONCLUSIONES

Siendo la Seguridad Pública la protección que requiere cada miembro de la sociedad en lo individual y en lo colectivo de cualquier evento que amenace su integridad, su patrimonio, la paz y el orden público y constituyéndose en una de las razones fundamentales para la existencia del estado invariablemente demanda atención que va más allá del aspecto presupuestario requiriendo creatividad imaginación y sobre todo esfuerzo conjunto entre gobierno y gobernados.

La seguridad pública desde épocas ancestrales ha sido una necesidad, para vivir armónicamente en comunidad, se compone de derechos y obligaciones, los cuales se garantizan por medio de la normatividad.

El esquema formal de representación de la ciudadanía a través de la elección de personas para la ocupación de cargos públicos ha fracasado, los intereses de la colectividad no han sido defendidos como lo establece la ley, por lo que se hace necesario instrumentar alternativas que garanticen la debida representación de los intereses ciudadanos mediante la participación de los gobernados en el diseño, instrumentación implementación y fiscalización de políticas públicas que inciden en la preservación de sus derechos fundamentales.

El problema de la inseguridad conlleva una multiplicidad de factores que demandan atención simultánea, entre los que destacan las determinantes sociales y el capital cultural, por lo que la articulación coordinada de las autoridades para evitar o por lo menos reducir los factores de riesgo para materializar la prevención del delito.

Ante la incapacidad gubernamental para prevenir la delincuencia, es necesario brindar a la sociedad capacitación a efecto de organizarse y coadyuvar

con las respectivas autoridades para inhibir la comisión de ilícitos siempre evitando la confrontación entre ciudadanos y delincuentes.

La evidente dilapidación del presupuesto público en la compra y adquisición de vehículos, equipos e instrumentos superfluos y ociosos bajo el argumento de atención a la inseguridad y su fracaso, se hace necesario que ciudadanos representantes de sus barrios, colonias y sectores intervengan en las decisiones para determinar que se compra y para que.

En igual forma, las instancias que conllevan la prevención del delito, procuración, investigación, sanción y ejecución, debieran ser interés y corresponsabilidad de las tres esferas de gobierno y de la ciudadanía, sin embargo, con los esquemas actuales se diluyen las responsabilidades entre las cuantiosas autoridades y al no haber intervención ciudadana se genera la gestación de nichos de oportunidad a la delincuencia, por lo que se requiere el diseño de espacios de participación para que los ciudadanos interesados en representación de su barrio, colonia o sector participe en todo el proceso para garantizar su seguridad.

El diagnóstico que se plantea como base de las políticas públicas contenido en la estructura programática de las diversas administraciones contiene información pragmática fundada en fuentes serias y veraces que constituye puntos de partida sólidos que derivan objetivos, estrategias y acciones congruentes para la solución de la problemática, sin embargo sistemáticamente al final del periodo de gestión, se aprecia un fracaso que pone de manifiesto que no se cumplieron los objetivos, por lo que al igual que los rubros anteriores se necesita que ciudadanos representando su lugar de residencia participen en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas inherentes.

La vehemente demanda de seguridad por parte de la población, en especial de aquellos segmentos que se han visto alcanzados por la delincuencia y que tienen los medios para hacerse escuchar ha logrado sensibilizar no solo del resto de la sociedad, sino que han generado que las autoridades se reorganicen para dar los resultados que la sociedad exige o por lo menos han realizado acciones que pareciera que eso pretenden, ante el reclamo ciudadano que reza “SI NO PUEDEN RENUNCIEN”.

La intención de organizar un Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigente desde 1995 es buena, sin embargo, a 23 años de su creación se aprecian más fracasos que aciertos, sumando lo costoso de su manutención, pone de manifiesto que solo se han beneficiados muchos servidores públicos que ocupan cargos públicos que suntuosos sueldos y jugosas prestaciones a cargo de los contribuyentes, por lo que urge que la sociedad se involucre de manera directa en sus diversos aspectos para lograr resultados eficientes y eficaces.

Es de reconocerse el esfuerzo gubernamental a través de leyes y programas para que la población tenga una posición activa en el quehacer público, sin embargo, la indiferencia y la apatía que caracteriza a la sociedad mexicana en general, para involucrarse en los asuntos públicos y en especial en cuestiones de seguridad, ha contribuido de forma sustancial para el crecimiento de las condiciones de inseguridad, por lo que se vuelve un verdadero reto lograr un cambio cultural y de actitud para que amas de casa, empleados sindicatos sociedades y asociaciones participen desde la posición de gobernado en los asuntos públicos buscando mejores resultados de la gestión pública.

Los modelos de los países desarrollados, nos orientan sobre la necesidad de modificar las formas de actuación de las dependencias y entidades involucradas en la seguridad, en particular ante la cuantiosa cantidad de recursos económicos destinados al abatimiento de la inseguridad y la falta de buenos resultados la dilapidación del dinero público en instrumentos y equipos que poco contribuyen a brindar a la población condiciones de tranquilidad social, generan una percepción de incapacidad de los servidores públicos implicados en especial de los que tienen facultades de decisión.

Adicionalmente, se observa que la participación ciudadana es una necesidad insoslayable para lograr la consecución de paz social y las ansiadas condiciones de convivencia armónica instrumentando mecanismos de auditoría ciudadana para abatir la corrupción y lograr transparencia y eficacia en el servicio público.

Una sociedad organizada, involucrada, comprometida, informada y cooperativa que induzca a la toma de decisiones y que participe en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, sin duda

lograra mejores resultados no solo en la seguridad pública, sino en todo el andamiaje que incide en el contexto social.

Ante la existencia de leyes específicas de participación ciudadana y programas encaminados hacia el mismo fin, se aprecia que bajo el esquema formal, tanto el gobierno federal como los locales, han instrumentado mecanismos para involucrar a la ciudadanía, en el quehacer público, sin embargo, la realidad demuestra que a pesar de la intención gubernamental no se materializa el interés del ciudadano, con lo que se coadyuva en la generación de malos resultados concretándose a descalificar, peyorizar, criticar y censurar el quehacer público, pero cuando se trata de colaborar de manera responsable se niega a hacerlo.

Se ratifica que los factores económicos, las familias disfuncionales, el desempleo; la pobreza la desigualdad, entre otros son factores de riesgo proclives a la delincuencia y La mayoría de las personas que se ven involucradas en la comisión de delitos son menores de 30 años, lo que hace suponer que: la abundancia de hombres jóvenes marginados con poca preparación y oportunidades y la urbanización desordenada genere espacios para delinquir empezando por propiciar las adicciones.

Como consecuencia del incremento de la delincuencia a pesar del bajo número de denuncias y sobre todo de procesados y de sentenciados, el aspecto penitenciario, lejos de cumplir su función de reinserción fomenta las actividades delictivas

La cultura del servidor público en cuanto a sus convicciones también propicia los espacios de la comisión de actos, ya que, en los niveles de mando, se tiene la idea que se trabaja para el jefe no para la ciudadanía y actuar de esa forma no solo transgrede la mística de servicio sino que en ocasiones induce a delinquir en especial en las corporaciones policiacas y las que están en funciones de seguridad pública.

La situación delincencial que se vive, es el resultado de la actuación de la población, aquella que tiene cargo publico y la que propicia o induce la corrupción y al delito culpar a los gobernantes seria pretender ignorar la irresponsabilidad de la sociedad mediante su apatía e indiferencia, lo que pone de manifiesto la necesidad de trabajar en equipo de manera coordinada.

PROPUESTAS

En principio, la petición formal del suscrito al Diputado responsable del correspondiente Distrito Electoral para que se elabore la propuesta de RE-APARECER a la Secretaria de Seguridad Pública Federal y paralelamente la difusión a través de las redes para que se haga pública la necesidad de revertir la reforma a la Ley de la Administración Pública Federal para que vuelva a existir la citada Secretaria si soslayar a los respectivos senadores, invitando a los lectores a hacer lo mismo.

Instrumentar los mecanismos necesarios para que las corporaciones policiales de PREVENCIÓN cambien su tradicional esquema de patrullamiento a bordo de vehículos. Para la instrumentación de policías a pie y/o en bicicletas con medios de comunicación que permita el arribo inmediato de una fuerza de reacción que haga frente a eventos que así lo requieran (CONTENSION). Evitando el uso indiscriminado de vehículos a la par de disminuir el tráfico y la contaminación en las grandes ciudades.

Que se designen responsables de la seguridad pública en barrios, colonias y/o sectores de manera que no se diluya la responsabilidad en los directores o comisionados quienes se escudan en el anonimato al no afectarles de ninguna forma lo que ocurre en sus áreas de responsabilidad, que en las porciones geográficas de mérito, ocurran acciones delincuenciales, de tal forma que ante la comisión de ilícitos se ponga de manifiesto que fallo la prevención y en consecuencia se destituya a quien esté al frente como responsable de la prevención.

Toda vez que por disposición constitucional la Federación, los Estados y los Municipios son responsables de la Seguridad Pública y tomando en cuenta que existen porciones geográficas en las que a pesar de ocurrir eventos delictivos ninguna corporación se responsabiliza de la PREVENCIÓN, se hace necesario que se coordinen dichas corporaciones para que por periodos definidos se hagan responsables de la PREVENCIÓN como se propone, publicándose en los medios de comunicación para que la población esté enterada y exija acciones correctivas cuando la autoridad policial no pueda cumplir su función dentro de su colonia, barrio, comunidad o cuadrante..

Que parte de los espacios en la radio, la televisión y la prensa escrita destinados al gobierno, sean empleados para a informar a la ciudadanía de los objetivos que se buscan en áreas de mayor índice de delincuencia con los informes sistemáticos por lo menos bimestrales de los resultados obtenidos. Y en igual forma que la ciudadanía tenga oportunidad de manifestar sus opiniones y propuestas.

Inclusión en los planes y programas de estudio de educación secundaria media superior y superior materias relativas al quehacer público su trascendencia y la importancia de que la ciudadanía tenga injerencia en el diseño de políticas públicas, su implementación, su seguimiento, evaluación y reorientación, así como en el presupuesto y el ejercicio del gasto.

Inclusión de ciudadanos en el Sistema Nacional de Seguridad Pública a efecto de que realicen funciones de contralor ciudadano, previa selección apartidista sin necesidad económica o de empleo y eficaz capacitación para su adecuado desempeño.

Que el Sistema Nacional de Seguridad Publica genere los espacios para que representantes de barrios, colonias y sectores con alto índice delictual tengan voz y voto en el diseño, implementación seguimiento, evaluación y reorientación de políticas publicas

Platicas educativas periódicas en eventos públicos debidamente seleccionados para su mejor resultado en las que se informe de los factores de riesgo proclives a la delincuencia, la forma de evitarlos y las facilidades estatales para ello, enfatizando en la necesidad de creación y manutención de valores tendientes a la cohesión social, diseñando canales de acceso para aquellas personas que tengan especial interés en realizar algún seguimiento en particular.

Implementación de acciones gubernamentales tendientes a detectar actividades de extorsión o amenaza a la ciudadanía por parte de grupos criminales fortaleciendo la denuncia anónima y proponiendo las reformas legislativas necesarias para su abatimiento, tomando en cuenta que cuando la propia población acepta formar parte de los referidos grupos, es un indicador que el estado en su conjunto ha fallado, en todas sus áreas.

Hacer públicas las acciones de capacitación dirigida a mandos medios y superiores de los organismos involucrados en la seguridad pública, señalando sus objetivos y los indicadores que le permitan a la ciudadanía señalar deficiencias y nuevas necesidades de capacitación, enfatizando en su papel de servidor público y desvirtuando esa posición de autoridad como poseedor de una placa y un arma que lo hace sentir superior ante el inerte ciudadano que se da cuenta de su incapacidad y torpeza ante una eventualidad delincencial.

Informar a los habitantes de colonias barrios y sectores quienes son los directamente responsables de su seguridad a efecto de evitar que en el anonimato se diluyan las responsabilidades y ante la sistemática comisión de ilícitos nadie da la cara a la ciudadanía.

Crear incentivos para aquellos servidores públicos que siendo los responsables de garantizar seguridad a colonias, barrios y sectores logren reducir los índices delictivos previo acuerdo de los habitantes del lugar bajo el procedimiento diseñado para tal fin, implementando beneficios diversos consistentes en becas para sus hijos despensas para sus familias y una seguridad social digna y sustitutiva de flamantes sueldos.

Publicar las acciones correctivas cuando el responsable de garantizar la seguridad pública a los habitantes de colonias, barrios y sectores no hayan logrado su cometido, en el periodo establecido instrumentando mecanismos de ascenso y un seguimiento estricto de su expediente que debe estar al acceso de la ciudadanía.

La coordinación gubernamental para que la industria militar construya transportes blindados que garanticen protección física a los grupos de reacción que se destinen a la contención de delincuentes, para sustituir los apoyos financieros a estados y municipios que terminan únicamente enriqueciendo a algunos y que no cumplen con la finalidad.

En conjunción con la ciudadanía se diseñen dispositivos de despliegue y distribución de personal sustituyendo los tradicionales patrullamientos tanto de corporaciones individuales como los mixtos en donde se realizan peliculescas exhibiciones sin que logren inhibir la comisión de ilícitos, con equipos de

comunicación adecuados para que la ciudadanía tenga enlace directo e inmediato con su policía de proximidad.

Enrolar a la ciudadanía para la realización de funciones de contralor ciudadano, no de manera voluntaria, ya que ello implica riesgo y temor de las personas para su participación, pero la designación de equipos entre cuatro y ocho personas para que de forma semanal funjan como contralores ciudadanos sin que puedan repetir hasta después de haber participado toda la colonia, barrio, comunidad o cuadrante, evitando con ello riesgos y contubernios.

Seguimiento conjunto entre gobernantes y gobernados de la actuación de los mandos responsables de la PREVENCIÓN en la colonia, barrio, comunidad o cuadrante para que en su caso se destituyan e incluso se ejercite acción penal por deficiencias que ocasionen afectación al patrimonio o la integridad de la ciudadanía.

Proporción de uniformes, divisas y equipos a corporaciones militares y policiales evitando la necesidad de que sea el propio personal quien tenga que adquirir sus implementos para desempeñar sus funciones.

Finalmente, la recomendación más trascendental que el sustentante se permite poner a consideración de los lectores, es la inculcación y fortalecimiento de valores sin cuya existencia resulta estéril todo esfuerzo. Hemos visto hasta la saciedad como funcionarios de alto nivel que llevan auestas la toma de decisiones que repercuten en el futuro de la ciudadanía tienen antecedentes académicos a plenitud, maestrías, doctorados y un sinnúmero de cursos, sin embargo, todo ese cúmulo de conocimientos no van a la par de los valores, tan necesarios para el buen ejercicio de esos cargos que sin ética se desempeñan de manera deficiente, irresponsable y fatídica para el ciudadano.

Bibliografía.

1-Sergio García Ramírez, "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito", Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.0

2- Artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> (consulta: 11 noviembre 2005).

3-Artículo 3º de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> (consulta: 11 noviembre 2005)

4- Artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Op. cit.*

5- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática Pthh-//pR

6- INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

8- Barragán Dafna. "La inseguridad en la Ciudad de México. Sistemas de Tecnología e Información Estratégica". [http://www.rosenblueth.mx/fundación/Número 10/art03_numero10.htm](http://www.rosenblueth.mx/fundación/Número%2010/art03_numero10.htm) (24 Abril 2002)

9-CARRASCO, Pedro, y otro. *Estratificación social en la Mesoamérica prehispánica*, 1º ed, Editorial Melo S.A., México D.F., 1976. p. 192.

9A-.Ibid, p. 20-21

10.-: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=62800101>, consulta el 23 de Abril del 2010.

11: Diario de los debates, Cámara de senadores del congreso de los Estado Unidos Mexicanos martes 9 de noviembre del 2004. Año II, primero periodo ordinario LIX Legislatura, Núm. 22

12-: Ley orgánica de la Administración Pública Federal en su Art. 27, fracción XII "Sera responsabilidad de la secretaria de gobernación, formular y ejecutar las políticas de programas y acciones de seguridad pública de la Nación y sus habitantes"

13-: Ley orgánica de la Administración Pública Federal en su Art. 27, fracción XII "Sera responsabilidad de la secretaria de gobernación, formular y ejecutar las políticas de programas y acciones de seguridad pública de la Nación y sus habitantes"

14- INEGI censo poblacional 2010

15- INEGI CENSO POBLACIONAL 2010

16- El desarrollo humano también se suele definir como el proceso de ampliación de oportunidades. Entendido así, el desarrollo humano implícitamente conlleva movilidad de las oportunidades de vida.

17- Para mayor detalle sobre el cálculo del idh

18-Equipo Encargado del Informe sobre Desarrollo Humano México 2016 Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH), PNUD México (Programa de la O.N.U. para el desarrollo) en México.

19-Rafael Rivero Muños, en su publicación del día 17 de abril del 2006, titulada, Seguridad Pública,

20.-John, R. (2002) *"Estudios en su Memoria"*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso, Nº 47. Chile.

20 A June S. Beittel, Congressional Research Service. Abril 25 2017

- 21 Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) 2015
- 22 Elena Azaola Garrido, "Imagen y autoimagen de la policía de la CDMEX" .EDICION 2006.
- 23 OP CIT.
- 24 REVISTA Universidad Latina de América 2003
- 24 A Julián Pérez Porto y María Moreno <https://definicion.de/> Integración/
- 25- EL UNIVERSAL artículo "Sistema Nacional de Seguridad Pública"1995
- 26- La Ley General Del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- 27, Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2013un decreto por el cual se transfiere las facultades de esta secretaría a la Secretaría de Gobernación.
- 28 La Ley General Del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- 29 Op Cit.
- 30 Ibidem
- 31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 32 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- 33 Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012
- 34 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- 35 Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.
- 36- Instituto de investigaciones jurídica UNAM. .http:bibliojurílicasunam.com.mx 2013
- 37 Programa Sectorial de Seguridad Pública 2013-2018. Ciudad de México.
38. Chinchilla M. Laura. (1999). Policía de orientación comunitaria "Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad" Ponencia presentada en el seminario "Diálogos sobre convivencia ciudadana" organizado por el BID. Santiago de Chile. pp.65 y 67.
- 39 Programa Nacional de Prevención Social para la Violencia y la Delincuencia. 2014-2018.