

Las políticas de combate a la inseguridad pública en el Distrito Federal: 1997-2002

Alejandro Favela
Miriam Calvillo
Pablo Martínez*

En este artículo, en primer lugar, se ubica y dimensiona el problema de la seguridad pública en el Distrito Federal para, posteriormente, describir y evaluar la efectividad de las políticas públicas que sobre la materia han puesto en marcha en el Distrito Federal los últimos dos gobiernos electos.

Introducción

En nuestra época, resulta muy fácil encontrar en los medios masivos de comunicación información relativa a la delincuencia; asaltos, robos a bancos, secuestros, robos de autos, homicidios, narcotráfico, o cualquier otro tipo de ilícito, aparecen a diario en la radio, la televisión y los periódicos. Recordemos que desde el asesinato de Luis Donaldo Colosio, en marzo de 1994, la sociedad mexicana se ha visto sumergida en una vorágine de hechos violentos que, a diferencia de la violencia social,¹ se encuentra ligada y es presenciada y percibida como un hecho delictivo.

En comparación con ciertas naciones desarrolladas, la criminalidad en México parece baja, pues en algunos de esos países se cometen varias veces más delitos que en el nuestro.² Empero, en nuestro país la proporción

* Profesores investigadores del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

¹ Para una mayor precisión respecto de los tipos de violencia véase (Rodríguez, Horacio; 1997) y (Favela, A. y Miriam C.; 1997).

² Si usamos un indicador ponderado, como el número de delitos cometidos por cada 100 mil habitantes, una medida internacional para calcular la incidencia delictiva, podemos apreciar que la ciudad de México en 1995 presentaba 2,570 delitos por cada 100 mil habitantes, para 1996, esta cifra aumentó a 2,905 delitos y en 1997 era de 2,969 delitos

de delitos violentos, de entre el total de crímenes, es varias veces más alta que en esas naciones; el país está entre las naciones del mundo con mayor tasa de homicidios dolosos y secuestros; la crueldad de los delincuentes ha aumentado; y el número de policías que protegen delincuentes o participan directamente en los crímenes más atroces es enorme.

La Constitución General de la República señala en su Artículo 21 que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”. En otras palabras, la seguridad pública es una responsabilidad ineludible del Estado mexicano.

No obstante el mandato constitucional, es evidente que el gobierno mexicano se ha mostrado particularmente ineficaz para hacer frente a la creciente ola de criminalidad que azota a nuestro país desde hace ya algunos años y que recientemente ha alcanzado niveles incontrolables, lo que plantea importantes cuestionamientos sobre la capacidad del gobierno para hacer frente a una de sus obligaciones fundamentales.

Este aumento delictivo está estrechamente relacionado con un importante incremento de la delincuencia organizada, que sin duda constituye la manifestación más peligrosa de las conductas referidas, puesto que involucra a grupos criminales que actúan bajo estructuras equipadas, ordenadas y disciplinadas, y cuyos operativos no son producto de impulsos u oportunidades, sino de previsiones meditadas y calculadas que desafortunadamente han rendido fruto a las bandas organizadas.

denunciados por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, con todo y la cifra negra que no revela la real magnitud del problema, al comparar estos índices de criminalidad con los imperantes en otras ciudades del mundo, podemos tener una perspectiva más completa de la situación; es claro que los 12,810 crímenes por cada 100 mil habitantes de Miami en 1995 o los 13,103 de París ese mismo año, o los 14,070 delitos cometidos y denunciados en Ámsterdam por cada 100 mil habitantes no se comparan a los cometidos en la Ciudad de México para ese mismo año (véase Ruiz Harrel, Rafael; 1998: 55). Ahora bien, si estas cifras las comparamos con las que ofrece el Departamento de Justicia Norteamericano a través del Buró Federal de Investigación (FBI) en su Uniform Crime Reporting Program Press Release de octubre de 1996 (véase la página electrónica del FBI), podemos apreciar que para 1995, este índice de criminalidad por cada 100 mil habitantes para todo Estados Unidos era de 5,278 crímenes, mostrando un comportamiento diferencial entre grandes urbes y medio rural, pues en el medio urbano, el índice era de 5,761 crímenes por cada 100 mil habitantes, en tanto que en el medio rural solamente era de 2,083 crímenes, lo que evidencia una mayor incidencia delictiva en el medio urbano como una constante de la vida moderna. Estos datos nos pueden servir para tomar una perspectiva mas completa ante la realidad delictiva imperante en el mundo y en nuestro país.

De cualquier forma, el fenómeno delictivo que se ha desarrollado en el país parece como algo común e incluso para muchas personas es poco importante, a tal grado que las aseveraciones de las altas autoridades sobre el tema no se han apoyado en ningún estudio científico que las demuestre y hemos tenido que creerlas casi por dogma de fe. De manera sorprendente, ni siquiera los juristas y expertos en el tema han logrado proponer una visión comprensiva de la criminalidad en la actualidad, librándose al mismo tiempo de prejuicios sociales ampliamente aceptados, como los siguientes:

- La corrupción es un problema moral y no estructural;
- Los delincuentes son personas extrañas y marginales que no tienen ninguna relación con la gente común y corriente;
- Los delincuentes son gente pobre que comete actos antisociales por hambre y falta de oportunidades;
- La delincuencia debe frenarse con leyes más punitivas, mayores castigos (incluyendo la pena de muerte) y una policía reforzada.³

Estos enunciados parecen ser representativos de la opinión generalizada que aparece en los medios de comunicación. Sin embargo, sin temor a equivocarse, puede afirmarse que son inexactos, porque no toma en cuenta los cambios que en los últimos tiempos ha sufrido nuestra sociedad en todos los ordenes:

- 1) De 1920 a la fecha, la población del país se incrementó, al pasar de 15 a poco más de 100 millones de habitantes.
- 2) Esa población, tradicionalmente rural, pasó a ser fundamentalmente urbana y a concentrarse en muy pocas ciudades.
- 3) De lo anterior se desprende que pasó de ser una sociedad poco compleja y poco diversificada (con la mayoría de su población analfabeta, viviendo en el campo, y dominada por una oligarquía terrateniente y militar) a una sociedad compleja y con una economía más o menos próspera (nos encontramos entre las quince primeras); somos socios de Estados Unidos y Canadá mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; el 85% de nuestra población tiene de seis a nueve años o más de escolaridad.

³ (Cfr. Marín M., Álvaro; 2000).

- 4) Con todas sus deficiencias y defectos, nuestra sociedad es cada vez más democrática, libre y participativa. Por primera vez en más de setenta años de historia posrevolucionaria, tenemos un gobierno federal en manos de un partido distinto al PRI, sin mencionar los procesos de transición democrática que se han dado en las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (DF). La explosión de la sociedad civil organizada es también una muestra fehaciente de esa afirmación.
- 5) De manera irreversible se están rompiendo todos los monopolios que antes nos tenían atados en ámbitos como los de la política, la economía, la comunicación, la educación, la cultura, la religión, entre otros.
- 6) El crecimiento de nuestra sociedad ha sido complejo y no lineal, con contradicciones y desequilibrios evidentes. Esa complejidad evita que el proceso pueda ser controlado o previsto en todos sus detalles.
- 7) El cambio acelerado hacia una modernización capitalista a partir de las estructuras premodernas en la legislación, las costumbres y las relaciones sociales y de poder, genera y permite anomalías que se traducen en segregación, inequidad, insuficiencia e incapacidad, que a su vez provocan criminalidad en todos los niveles y estratos sociales.
- 8) La criminalidad y los problemas de delincuencia no son ajenos al sistema político y la estructura social, como muchos piensan, sino que son consustanciales al modelo de desarrollo escogido por nuestras elites políticas.

Evidentemente, todos estos cambios y procesos sufridos por una sociedad como la nuestra han traducido sus deficiencias o carencias en procesos sociales diversos, entre ellos la actividad delictiva, cada vez más aguda, elaborada y especializada. De esto podemos decir lo siguiente:

- En nuestras sociedades la actividad delictiva es percibida como un fenómeno básicamente urbano.
- A diferencia de la concepción tradicional y general que se tiene sobre la delincuencia, ésta no es un hecho social relacionado necesariamente ni exclusivamente con la pobreza; más bien se relaciona con

la exclusión y la marginación, por lo que se puede decir que el fenómeno se encuentra presente de manera más marcada en ciudades con altas tasas de crecimiento económico y demográfico.

Sin embargo, la razón principal que explica la ineficacia del gobierno en el ataque a la criminalidad radica en la debilidad de las instituciones que se han creado para hacerle frente. Esto significa que tanto los cuerpos policíacos como los ministerios públicos, lo mismo que los órganos de impartición de justicia y de readaptación social, tienen fallas estructurales que hace imposible que cumplan con la misión que tienen encomendada.

Además, en nuestro país las políticas de seguridad pública se han manejado reiteradamente a partir de criterios de muy corto plazo, atendiendo situaciones coyunturales, con una carencia total de visión y estrategias de mediano y largo plazos.

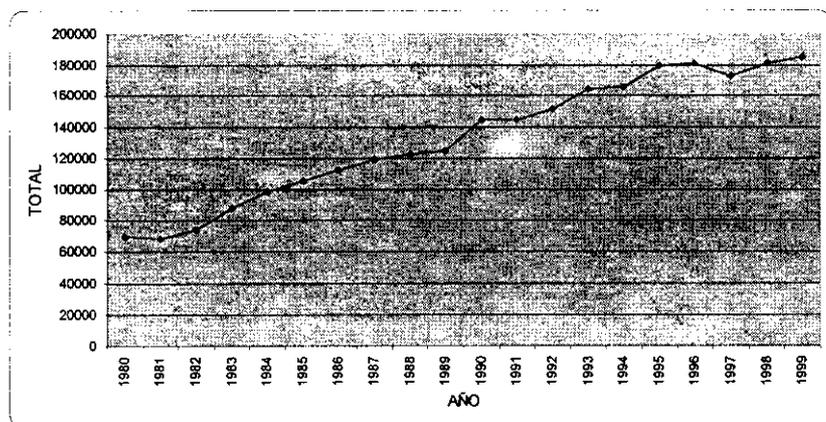
La seguridad pública en México: evolución de la delincuencia

En México, la inseguridad pública ha aumentado en los últimos 20 años. Según cifras oficiales que cubren los hechos delictivos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, entre 1980 y 2000 el número de presuntos delincuentes⁴ del fuero común⁵ se incrementó en 122.9%, en tanto que la población lo hizo sólo en 50% (véase gráfico 1). Además, la violencia y las lesiones han sido una característica particular que ha acompañado a la inseguridad. En los años de referencia, el número de presuntos delincuentes detenidos por infligir lesiones aumentó 69.4%.

⁴ Personas a las que se les ha dictado un Auto de Término Constitucional, que puede ser: Auto de Formal Prisión, Auto de Sujeción a Proceso o Auto de Libertad; además, las personas a las cuales no se les pudo seguir un proceso por causas de extinción de la acción penal (véase INEGI; 2001).

⁵ Los delitos del fuero común son aquellos que se persiguen por las autoridades locales, en tanto que los del fuero federal son perseguidos por las autoridades federales. En 2000, los delincuentes sentenciados del fuero común representaron 83.4% del total.

Gráfico 1. Presuntos delincuentes del fuero común: total nacional



Fuente: (INEGI; varios años).

En las últimas décadas los delitos más frecuentes han sido aquellos que afectan la propiedad privada de los bienes; en este mismo período el robo o asalto aumentó en 261.5%, mientras los delitos contra la integridad física de las personas, como el homicidio, lo hicieron en 2.9%. Esta situación refleja que las motivaciones económicas como causal de los delitos juegan un papel importante, si bien pueden existir otras de tipo psicológico o sociológico.⁶

Según las más recientes estadísticas judiciales del INEGI en materia penal, en el año 2000 las principales características sociodemográficas de la delincuencia en México fueron las siguientes:

- a) El número total de presuntos delincuentes fue de 183,977, de éstos el 40.5% se concentró en seis entidades federativas: el Distrito Federal (10.8%), Veracruz (7.1%), el Estado de México (6.7%), Baja California (5.5%), Chihuahua (5.2%) y Tamaulipas (5%). Sin embargo, en términos de presuntos delincuentes por cada 100

⁶ En la experiencia internacional los delitos contra la propiedad también son más frecuentes que aquellos que afectan la integridad física de las personas. Por ejemplo, en Estados Unidos la proporción de delitos contra la propiedad dentro del total de delitos fue del 72.9% en 1999 de acuerdo con el Departamento de Justicia.

- mil habitantes, las entidades con mayor incidencia delictiva fueron: Sonora (413), Baja California (409.7) y Colima (351.3), en tanto que las entidades con menor incidencia delictiva fueron: Hidalgo (94.2), Estado de México (94.6) y Puebla (102.6). El Distrito Federal ocupó la posición 11, con 231.1 presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes, en tanto que el promedio nacional fue de 217.2.
- b) El total de delitos por lesión ascendió a de 35,480 casos, y de éstos 84% fue cometido por hombres.
 - c) El número total de delincuentes sentenciados (aquellos a quienes se dictó sentencia absolutoria o condenatoria) fue de 141,723, de los cuales el 90.2% pertenecen al género masculino. En los hombres, los delitos del fuero común que tuvieron mayor incidencia fueron el robo (con el 40.4%), las lesiones (con el 20.4%) y el daño a las cosas (con el 6.3%).
 - d) En su mayoría, los delincuentes sentenciados (hombres) registran un bajo nivel educativo y se emplean en actividades industriales y agropecuarias: 80.3% de los delincuentes no tienen un nivel de escolaridad igual o mayor a la preparatoria, el 32.8% está ocupado en actividades industriales, mientras que el 21.2% lo está en actividades agropecuarias.
 - e) Dentro de los delitos del fuero común, el 37.4% de los delincuentes sentenciados tiene una edad de entre 16 y 24 años, en tanto que el 18.3% tiene más de 40 años.

Estas características delictivas nos permiten ver algunos rasgos o factores comunes asociados a la delincuencia en nuestro país:

- La mayoría de los delitos son cometidos por una minoría de infractores de sexo masculino;
- La delincuencia se manifiesta a menudo desde una edad precoz (cada vez más baja) y está adoptando progresivamente formas más violentas. Al mismo tiempo, esta situación deviene en la formación de una generación de delincuentes que tiende a asentarse con el paso de los años;
- Conviene distinguir entre infractores ocasionales (el grupo más importante, con respecto al cual están generalmente concebidos y aplicados los programas de prevención) y los persistentes (reincidentes);

- Entre los factores asociados a la delincuencia destacan la edad, el sexo, la marginación, las experiencias de la infancia (en especial, las relaciones entre padres e hijos), la influencia de amigos y la escuela, el ingreso familiar, las condiciones de vida, el empleo, la vivienda, las relaciones conyugales, el consumo de alcohol y drogas, y la expectativa de vida.

En este escenario, durante los últimos años en los debates académicos y políticos, el tema de la seguridad pública y el crimen han tomado una enorme importancia. Actualmente no se puede pensar en un programa de gobierno que no contemple este problema. El gobierno mexicano ha comenzado a mostrar una gran preocupación en lo referente al tema de la seguridad pública. Durante los últimos años, a partir de 1980, se hizo evidente que el Estado mexicano no era capaz de afrontar el problema de la seguridad pública y el crimen de manera efectiva. Independientemente del costo político, social y económico que tuvieron para el país, los acontecimientos de ese año pusieron de manifiesto la falta de capacidad de las instituciones para afrontar estos problemas. El asunto no era nada nuevo, de hecho los problemas de seguridad, se mostraron de forma muy clara durante el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando el narcotráfico se consolidó como un actor importante, y a partir de 1985 los cárteles mexicanos empezaron a posicionarse como elementos importantes en la cadena internacional del tráfico de drogas (García J., Nora y Pablo Martínez; 1999).

El combate a la delincuencia en México

En México, el Poder Judicial impone las penas; la seguridad pública y la persecución de presuntos delincuentes a nivel federal está a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP);⁷ y en el ámbito local, esa función corresponde a las procuradurías y policías locales. Sin embargo, dentro del gasto público, en términos económicos, la lucha contra la delincuencia no ha sido una prioridad. Según el INEGI,⁸ en el período 1991-1999, el gasto

⁷ La Secretaría de Seguridad Pública se creó en diciembre de 2000.

⁸ (Cf. INEGI; 2000a).

en seguridad pública en los estados (compuesto por aportaciones federales, PGR, y estatales) ocupó el 2.1% del gasto administrativo total. En el año 2000, en el país el gasto presupuestado total para los rubros de seguridad pública y justicia representó el 0.3% del PIB, cifra que resulta muy inferior al gasto óptimo para seguridad y justicia, que a nivel internacional está entre el 1.5% y el 2% de ese indicador.⁹

En los últimos años, dentro del total del gasto administrativo de las entidades federativas, se han registrado algunos avances en la proporción de recursos dedicados a la seguridad pública, con un incremento de 10.4% entre 1991 y 1999. En el caso del DF, entre 1996 y 1999 el gasto en seguridad pública (local y PGR) representó el 27.5% del total del gasto administrativo y creció 16.6%. Sin embargo, a pesar de que se registran mayores recursos públicos para el combate a la delincuencia, entre la población la percepción es todavía de una marcada inseguridad pública.

Este tipo de percepciones permite pensar que, ante las limitaciones de las cifras oficiales para medir de manera real el grado de incidencia delictiva, los recursos destinados al combate de la delincuencia pueden estar siendo empleados de forma poco eficaz, por lo que la población ha tenido que aumentar su gasto en seguridad privada. Entre 1998 y 2000, las familias mexicanas incrementaron su gasto en seguridad y vigilancia en 40.0%, en términos reales.¹⁰

Históricamente uno de los obstáculos más importantes para combatir eficazmente a la delincuencia ha sido la falta de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales, pues los delitos del fuero común no son perseguidos por una autoridad distinta a la local, y de esta forma los delincuentes pueden, en muchos casos, evadir la acción de la justicia con sólo trasladar sus operaciones a otra plaza. Para respetar las áreas de competencia de las autoridades locales y, al mismo tiempo, realizar un combate coordinado contra la delincuencia, en 1994 se efectuaron reformas a los Artículos 21 y 73 de la Constitución Política, que hicieron posible la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), y en diciembre de 1995 fue publicada la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁹ (Véase Velasco, Ortega y J. Fernández; 2000).

¹⁰ (Cfr. INEGI; 1999).

El SNSP (con financiamiento del gobierno federal y las entidades federativas) provee recursos para el equipamiento de las corporaciones policíacas, la construcción y modificación del sistema penitenciario, el establecimiento de la red informática de seguridad pública (bases de datos para conocer: los procesos legales que se siguen en los estados, las huellas digitales de los delincuentes y la identidad del personal de seguridad pública, entre otros), la capacitación y profesionalización policíaca, así como para la manutención de los reos.

En los últimos cuatro años de operación del SNSP, cuya cobertura se espera sea del 90% en 2002, se han invertido 40 mil millones de pesos. Esto ha permitido lograr avances en materia de evaluación, certificación y capacitación del personal de seguridad pública; en el registros de personal, armamento y equipo, al igual que en el de delincuentes procesados, sentenciados y de fichas dactilares; en el registro de vehículos robados y recuperados; y en el establecimiento del número telefónico 066, para emergencias. Sin embargo, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el SNSP presenta falta de espacios dentro del sistema penitenciario; por otro lado, existe un importante rezago en la capacidad para almacenar información por parte de los gobiernos estatales, así como problemas en la disposición de los gobiernos locales para cumplir con todos los requerimientos del sistema.¹¹ Así, aunque el SNSP cuenta con recursos para el combate a la delincuencia, enfrenta problemas de organización y voluntad política.

Otro factor que obstaculiza la acción gubernamental para combatir y controlar la delincuencia se encuentra en el uso ineficiente de los recursos públicos con que cuentan los gobiernos locales. Por ejemplo, de acuerdo con el Anuario Estadístico del Distrito Federal 2000, entre 1993 y 2000, en el DF el número de módulos de seguridad por delegación se redujo en un 49.5%, y entre 1997 y 1999, el porcentaje de patrullas y *jeeps* fuera de servicio, dentro del total de unidades, fue en promedio de 29.8%.¹²

Además, otro elemento que impide que el combate a la delincuencia sea eficiente, se encuentra en el bajo nivel de capital humano que presentan las corporaciones policíacas. Siguiendo con el ejemplo del DF, de acuerdo con el censo de escolaridad elaborado por el Instituto Técnico

¹¹ (Véase Samaniego, Fidel; 2001).

¹² Las estadísticas pueden ser consultadas en la siguiente dirección electrónica: www.df.gob.mx

de Formación Policial, en 1999-2000, de 16,326 policías existentes, el 73% contaba con un nivel educativo básico, el 21% con uno medio superior y 4% con un nivel profesional o técnico profesional. En contraste, en el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York (considerada en Estados Unidos como una de las corporaciones policíacas más eficientes en el combate contra la delincuencia), el personal que ingresa a la corporación como oficial de policía debe tener como mínimo 75% del total de créditos de estudios de licenciatura, o su equivalente.¹³

Por lo anterior, y a pesar de que en los últimos años se han registrado avances en materia de seguridad pública, en términos de la baja frecuencia con la cual los presuntos delincuentes son capturados, los resultados de la acción gubernamental pueden considerarse limitados. En este escenario, el problema de la impunidad se presenta como el enorme escaparate de la acción limitada y deficiente de las instituciones estatales. En palabras del ex secretario de gobernación, Francisco Labastida:

El año pasado se denunciaron ante agencias del Ministerio Público un millón 490 mil delitos y muchos más no fueron denunciados. Se iniciaron un millón 330 mil averiguaciones previas, pero sólo fueron consignadas 249 mil. Se libraron 149 mil órdenes de aprehensión, pero sólo se ejecutaron 85 mil... De cada 100 delitos que se cometen en el país, 95 son del fuero común y su combate corresponde por ley a los gobiernos de los estados y a las judicaturas locales.¹⁴

Los datos proporcionados por el entonces secretario de gobernación demuestran que, en un promedio, únicamente un 6% de los delitos denunciados ante las autoridades logran tener un resultado traducido en sentencias y órdenes de aprehensión ejecutadas. En el caso del DF en 1998 esta proporción fue de sólo el 7.5 %, y estamos hablando de la ciudad con más delitos cometidos durante ese año.

Delincuencia y seguridad pública en el Distrito Federal

Un ejemplo claro de que la delincuencia está en ascenso se da en la capital, la cual posee la más importante concentración económico-demográfica

¹³ Véase Police Department City of New York, Recruitment Section.

¹⁴ (Cfr. Zedillo, Ernesto; 1998: 2).

del país. En el año 2001 el DF generó el 22.11% del PIB y con 8 millones 605,239 habitantes, alberga una parte considerable de la población mexicana.

Dadas sus características, algunos urbanistas consideran que esta megalópolis constituye “un freno para el desarrollo económico del país”, ya que debido a su tamaño “el grueso de la inversión pública se orienta a satisfacer sus necesidades”.¹⁵ Actualmente, el DF se encuentra conformado por 16 delegaciones políticas, doce de las cuales colindan con el Estado de México y Morelos (véase mapa 1). La concentración humana y el modo de vida son eminentemente urbanas, salvo en las delegaciones de Cuajimalpa, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco, en donde se conservan, en forma parcial, modos de vida rurales.

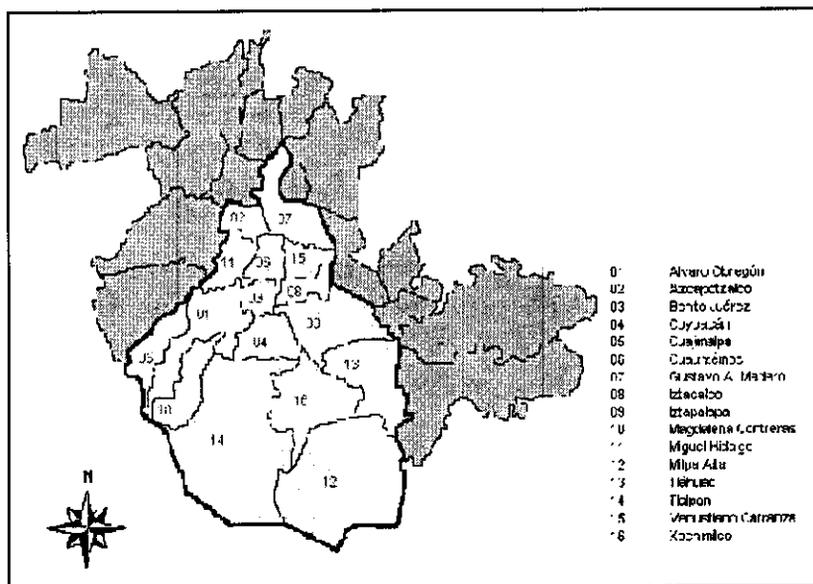
Desde su fundación, el DF constituyó un centro de actividad política y cultural. A partir del surgimiento del México independiente, fue la sede del Gobierno de la República, lo que trajo como consecuencia una excesiva centralización que repercutió en casi todos los aspectos de la vida del país. Este fenómeno, junto con otros factores, propició una aguda explosión demográfica, tanto de habitantes permanentes como de población flotante, a la que contribuyeron de forma determinante los flujos de inmigración provenientes de diversas entidades federativas de la república, primordialmente del campo.

A inicios de los sesenta el DF comenzaba a insertarse en el proceso de modernización. En ese entonces la delincuencia no representaba un problema alarmante para la sociedad y el gobierno. A mediados de los setenta la ciudad de México comenzó a dar muestras de su acelerado crecimiento, sin embargo, las condiciones de vida aún no se hacían apremiantes y la delincuencia permanecía circunscrita, en pequeña escala o relacionada con el incipiente narcotráfico, muy alejada todavía de las dimensiones que presenta actualmente. En los años ochenta, se observó un desmedido e incontrolable crecimiento de la ciudad y un abierto proceso de conurbación con el Valle de México. Aún así, el fenómeno criminal se mantuvo dentro de niveles controlables. El crecimiento en las cifras de incidencia delictiva aún no resultaba aterrador, aunque no dejaba de ser ya un signo de alerta para el futuro próximo.¹⁶

¹⁵ (Véase Garza G. y Damián A.; 1991: 21-50).

¹⁶ (Véase Romero, J.; 1997: 59-70).

Mapa 1 . Distrito Federal: división política



Fuente: Elaboración propia con base en datos del GDF.

En las últimas décadas, los impulsos centralizadores en torno al DF han cedido en favor de la desconcentración. Además, el crecimiento de la población de la ZMCM ha igualado la tasa media anual a nivel nacional.¹⁷ Sin embargo, no deja de ser impresionante el número de habitantes que residen en la que es considerada una de las concentraciones urbanas más pobladas a nivel mundial. De conformidad con el INEGI, la población que vive en la zona metropolitana de la ciudad de México, es decir, tomando como consideración a la que vive en los municipios conurbados del Estado de México que colindan con el DF, rebasa los 18 millones de habitantes.¹⁸

De esta manera, en las últimas décadas empezaron a observarse importantes cambios sociales, la convivencia empezó a hacerse cada día más difícil, mientras el déficit en materia de vivienda, empleo y servicios públicos crecía de una manera muy rápida. Asimismo, la actividad

¹⁷ (Cfr. INEGI; 2000b).

¹⁸ *Ibidem*.

económica y financiera del país se vio sometida a una gran contracción y a elevados índices de inflación. En términos generales, el país se sometió a un nuevo proceso de modernización que impactó sobre todo a la planta productiva pequeña, cuyas empresas comenzaron a quebrar y, en consecuencia, se incrementó el desempleo.

En materia de seguridad pública el Gobierno de la Ciudad no hizo mucho, lo que implicó un aumento del índice delictivo: así, en tan sólo cuatro años, de 1990 a 1994, el índice registró un aumento del 40%. Para 1995 la criminalidad ya había alcanzado niveles exorbitantes, en un año aumentó en un 45%, es decir, pasamos de 180,000 delitos registrados en 1994 a 218,599 en 1995. El año de 1997 se presenta como el punto de inflexión del índice delictivo en la ciudad de México. Así, con respecto a 1994, los principales delitos aumentaron en 78.22%, ese mismo año los capitalinos eligieron, por primera vez, mediante voto libre y secreto, al encargado de encabezar la jefatura del gobierno del DF, el cual tenía como consigna principal abatir los altos índices delictivos en la capital del país.

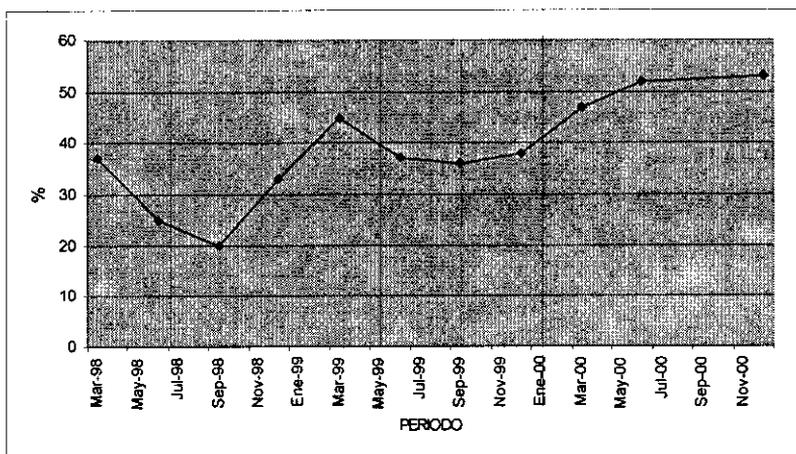
El problema: la delincuencia en el Distrito Federal

En la última década, la población capitalina no ha dudado en elegir la inseguridad pública como el problema número uno, el que de manera más urgente necesita una solución rápida y efectiva, el que más atención y cuidado requiere por parte de las autoridades que gobiernan y el que más daños y costos representa para la sociedad. Si bien a partir de 1994 se han agudizado enormemente otros problemas, como la pobreza, la inequidad en la distribución del ingreso, el desempleo, las crisis económicas, o el problema de la contaminación atmosférica, sin embargo, ninguno de ellos ha captado la atención pública en el mismo grado que la inseguridad, aun y cuando son factores sociales que inciden de manera directa en los niveles de inseguridad pública.

Para dar un sustento empírico a estas afirmaciones, analicemos brevemente algunas encuestas levantadas en la ciudad de México desde diciembre de 1997, año del que se tiene referencia. La primera de ellas, levantada por el Centro de Opinión Pública (CEOP), confirma que en el mes de diciembre de 1997, el 37% de la población entrevistada consideraba

la inseguridad pública como el principal problema de la ciudad. A excepción de junio de 1998, mes en el que la contaminación ambiental ocupó el primer lugar en las respuestas, la inseguridad pública ocupó hasta el mes de diciembre del año 2000 el primer lugar como el problema que más preocupa a la población capitalina (véase gráfico 2).¹⁹

Gráfico 2. La seguridad pública como problema principal en el DF



Fuente: Revista *Este país* correspondiente a mayo de 2001.

Diversas encuestas aparecidas en el periódico *Reforma* en el año 2001 muestran cómo mientras el 8% de la gente creía que uno de los principales problemas en el DF era la corrupción, el 6% creía que era la crisis económica o la contaminación ambiental y el 5% consideraba que era el desempleo. Por su parte, el 63% consideraba que el principal problema era la inseguridad pública.²⁰

Esto que se ha analizado hasta aquí, lo que las encuestas arrojan, tiene más en común con la llamada inseguridad subjetiva, la cual sólo relativamente tiene que ver con lo que verdaderamente está pasando en materia de seguridad pública. Más que de hechos reales, es una cuestión de percepción. A pesar de ello, tal parece que la realidad no se encuentra tan lejana.

¹⁹ Para revisar la información completa de la encuesta véase la revista *Este país* de mayo 2001.

²⁰ (Cfr. López P. Vargas, Ernesto; 2001: 67). También puede consultarse en el periódico *Reforma*, 8 de febrero de 2001, sección 6B.

Al ver los resultados de las encuestas nos encontramos con que una proporción importante de la población “cree” o considera que la inseguridad pública es el problema más grave del DF. ¿Es esta creencia reflejo de la realidad? ¿O más bien se trata de una situación generada en gran parte por los medios masivos de comunicación, el ataque político y la histeria colectiva?. Lo sorprendente es que cuando se analizan las tendencias delictivas mostradas por las mismas encuestas, la proporción de personas que han sido víctimas de algún delito es también alarmante.

La mencionada encuesta del CEOP muestra como en diciembre del 2000 el 38% de la población entrevistada afirmó haber sido víctima de algún delito. Por otra parte, en mayo de 1999 se levantó una encuesta de victimización en la ZMCM, realizada por FUNSAUD-Banco Mundial, a partir de una muestra representativa que incluía las zonas conurbadas. En los hogares entrevistados, la tasa de incidencia delictiva para los 6 meses previos al levantamiento de la encuesta fue de 38 por cada cien habitantes. En 49% de los hogares visitados algún miembro había sido víctima de algún delito. En 39% de los hogares sólo una persona había sido víctima de un delito, mientras que en 7%, dos personas lo habían sido. En el 88% de los casos las víctimas habían sufrido por la primera vez un delito, mientras que en el 11% las víctimas lo habían sufrido por segunda ocasión.²¹

Lo anterior deja muy claro porque los habitantes de la ciudad de México no han tenido duda sobre la elección del principal problema ni sobre los límites de sus demandas: poner fin a la inseguridad pública, lo que ha significado, como respuesta por parte de las autoridades, intentar reducir y controlar la delincuencia. Por su parte, el Gobierno Federal, ha intentado traspasar esta responsabilidad promoviendo la idea de que la seguridad pública es una función, no un resultado, compartida por los tres niveles de gobierno (como se establece en la reforma hecha al Artículo 21 de la Constitución, en 1994, con la subsiguiente creación del Sistema Nacional del Seguridad Pública) y que el objetivo principal se basa en la reducción de la delincuencia, equiparando el concepto de seguridad pública al fenómeno delictivo.

²¹ (Véase *Mexican Health Foundation-World Bank*; 1999).

Sin lugar a dudas el problema es delictivo; sin embargo, si esto ha sido así, si el problema de la seguridad pública ha sido la falta de control sobre el delito, ¿qué factores o características, o en otras palabras, qué cambios en el ritmo, volumen, composición y cobertura de la delincuencia, han hecho que la inseguridad sea el principal problema para el conjunto de la sociedad capitalina? Evidentemente, la respuesta a esta pregunta es en extremo compleja y no se pretende dar aquí una respuesta causal que sea determinante, pero si analizar, al menos puntualmente, lo que pueden ser algunas explicaciones.

La delincuencia en el Distrito Federal, 1990 a 1997

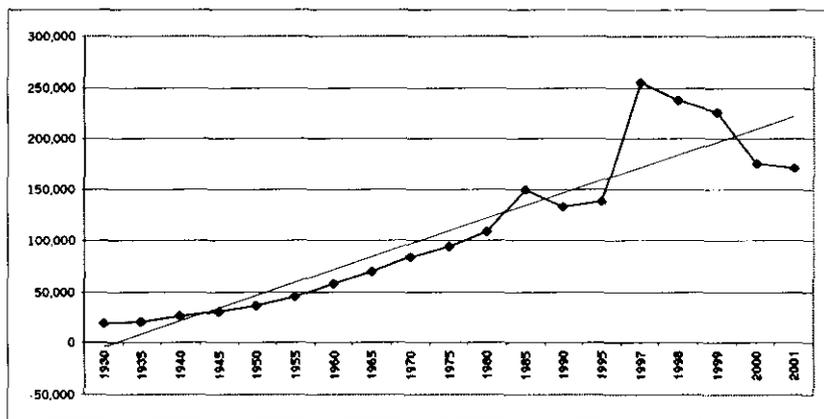
Si observamos la información oficial disponible sobre la delincuencia del fuero común, proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), no existe lugar a dudas sobre la magnitud del problema: de 1990 a 1997 la delincuencia se incrementó dramáticamente,²² al pasar de 133,352 delitos denunciados a 255,533, es decir, en un periodo de 7 años la delincuencia en el DF aumentó un 91.7%.

Para observar la dimensión real del problema podemos hacer una comparación mediante una serie de tiempo. De 1930 a 1995, en un periodo de 65 años, la delincuencia creció a un ritmo de 3.5% anual, mientras que en los dos años que van de 1995 a 1997 creció en 84.5%. Es cierto que al iniciarse la serie de crisis económicas en la década de los ochenta hubo años, como 1983 y 1987, en los que la delincuencia mostró incrementos importantes, sin embargo, nunca mantuvo por más de 4 años consecutivos un incremento tan acelerado (véase gráfico 3).

Una primera circunstancia que contribuyó a que el problema se agravara está asociada con el hecho de que la delincuencia comenzó a crecer más rápidamente que la población. Este fenómeno se debe, por un lado, a que la delincuencia aceleró su ritmo de crecimiento pero, por otro, la corriente migratoria (que se hizo patente en el DF sobre todo a partir del periodo de industrialización acelerada que vivió el país entre 1940 y

²² Todas las cifras sobre la delincuencia del fuero común provienen de la PGJDF. Esta institución tiene una base de datos de delitos denunciados a partir de 1930, que está disponible para su consulta.

Gráfico 3. Evolución de las denuncias en el DF, 1930-2001



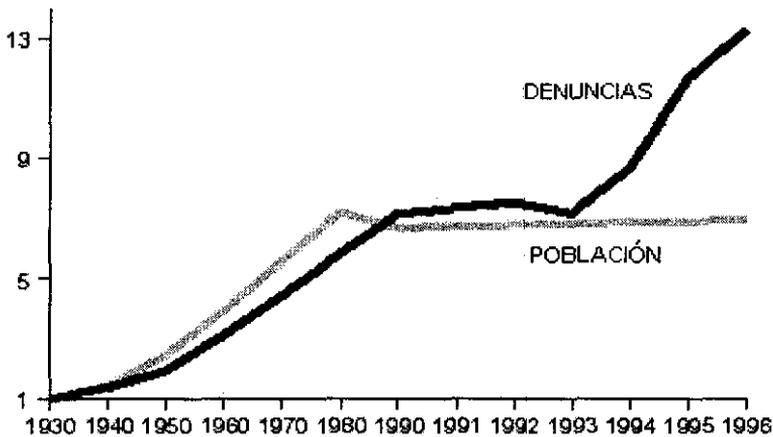
Fuente: Elaboración propia con datos de la PGJDF (varios años).

1960), comenzó a disminuir a partir de la década de los setenta, lo que hizo que el ritmo de crecimiento de la población se redujera notablemente en la ciudad de México, pero no así en su zona conurbada.²³ El resultado fue que el crecimiento delictivo llegó a su máximo precisamente en el momento en que el crecimiento poblacional se había estancado, con lo que la delincuencia se disparó tanto en términos absolutos como relativos (gráfico 4). En ese sentido, las estadísticas sobre delitos denunciados deberían considerar tanto los delitos como la población de la megalópolis

Como puede observarse en el gráfico 4, la delincuencia en el DF aumentó en cantidad y consecuentemente alteró su composición. Particularmente existe un cambio fundamental, el robo se convirtió en el delito más importante de este universo delictivo, aumentando su participación porcentual. Si para 1990 el robo, en todas sus modalidades, representaba el 44% del total de los delitos registrados por la PGJDF, al llegar 1997 la proporción de robos se incrementó hasta llegar a representar el 56% del total de los delitos registrados. Por otro lado, los robos más peligrosos, es decir, aquellos que ocurren cuando la víctima está presente, y que por tanto se tipifican como violentos, crecieron en ese mismo

²³ (Cfr. Brambila, Carlos; 1992: 125).

Gráfico 4. Tasas anuales de crecimiento poblacional y delictivo en el DF (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

periodo en un 277%, más rápido aún que los robos sin violencia, los cuales lo hicieron en un 223%.

En conclusión podemos decir que, en efecto, para 1997 la delincuencia se había disparado de una manera sin precedentes pero, además, los delitos que se cometían eran cada vez más violentos o implicaban algún tipo de violencia al ser cometidos. Es precisamente en ese lapso cuando aparecieron nuevos delitos violentos y altamente perturbadores: como el llamado secuestro exprés (tipificado como robo a transeúnte), los asaltos en el transporte público de pasajeros, los asaltos en establecimientos comerciales e industriales que derivan en eventos de privación ilegal de la libertad, asaltos contra casas-habitación, robos de vehículo con violencia y asaltos a transporte de carga (éste no existía en los registros policiales hasta inicios de los ochenta).

Ahora bien, con la información estadística presentada hasta ahora estamos en posibilidad de analizar lo que ha ocurrido con el delito en la ciudad de México. Las gráficas son reveladoras y nos muestran que, efectivamente, la actividad criminal aumentó rápidamente durante la década pasada y que su tendencia a disminuir aún no es significativa. Sin embargo, hay otras cosas que esas estadísticas nos muestran y es importante mencionar. Lo primero, que ya hemos visto, es el tamaño

de la delincuencia, lo que en cifras duras significa la inseguridad pública en el DF. Lo segundo es la velocidad con la que esta delincuencia ha crecido y, finalmente, la cobertura, o si se prefiere, los alcances de la delincuencia, es decir, los sectores sociales que se ven afectados por ella y los espacios que adopta para su desarrollo.

Es importante destacar aquí que no se debe entender o intentar entender la delincuencia (y en este sentido la seguridad pública) exclusivamente en términos de volumen o cantidad de delitos cometidos ya que, como lo señalan Arturo Alvarado y Diane Davis,²⁴ las estadísticas no cubren la totalidad de los delitos, por lo que no nos dejan ver lo que en realidad sucede con la actividad delictiva. Por ejemplo, si bajan los delitos denunciados, puede deberse a que, en efecto, la delincuencia ha disminuido, o bien a que la gente no denuncia para no perder su tiempo o porque no tiene confianza en las autoridades. Por otro lado, si el número de delitos denunciados aumenta, puede decirse que se debe a que el Ministerio Público está siendo más eficiente en su trabajo, o simplemente que el delito sigue en aumento y la situación empeora cada vez más. Como se ve, la interpretación puede ser bastante subjetiva y poco sustantiva. El hecho está en que si entendemos la delincuencia exclusivamente en términos de tamaño, corremos el riesgo, cometido muy frecuentemente, de demandar una sola cosa: reducir la estadística.

No obstante lo anterior, sabemos que la forma en que la sociedad percibe la delincuencia no depende exclusivamente del tamaño que ésta tiene (la llamada seguridad subjetiva). Influye de manera muy importante la rapidez con la que ha ocurrido el cambio delictivo. Esto en realidad es muy simple, si aumentamos el salario mínimo de un año a otro en un 100%, el cambio resulta impactante para las economías familiares. Si este mismo aumento se hace a lo largo de dos décadas, seguramente será percibido como un cambio que no se siente, paulatino, y por tanto de poco impacto en la población. Lo mismo sucede con la delincuencia: si en 1990 se cometían en el DF 1,620 delitos por cada 100 mil habitantes, y todavía en 1993 la cifra era de 1,643, los 3,134 delitos por cada 100 mil habitantes de 1997 se convirtieron en la clara expresión de un auge delictivo, intolerable para los habitantes de la ciudad, algo que afectó sus percepciones de manera directa.

²⁴ (Véase Alvarado, A. y Diane Davis; 2001: 119-120).

Evidentemente, la delincuencia en la ciudad de México aumentó con gran rapidez, por lo que para el gobierno capitalino se volvió un problema urgente por resolver. Si el crecimiento delictivo hubiera sido más pausado, es probable que la población se hubiera acostumbrado y, en todo caso, la delincuencia sería un problema por resolver, pero no un problema de primer nivel y de tanta controversia política y social. Como primer apunte, lo que tenemos entonces es que, durante este periodo, el tamaño de la delincuencia y la rapidez con que ésta aumentó concurren para hacer de la seguridad pública el tema primordial de la agenda del gobierno y la principal preocupación ciudadana.

Falta analizar el tercer aspecto, que es el que más consecuencias ha tenido para la seguridad pública y para la percepción que de ella se tiene: la cobertura o los alcances de la delincuencia. Como ya se ha visto, la delincuencia se multiplicó rápidamente y trajo consigo un cambio en el tipo de delitos que se cometían, con lo cual el robo incremento su presencia y creció más y a mayor velocidad que los otros delitos. En este sentido, el tipo de delincuencia que empezó a generarse en la ciudad de México, comenzó a afectar a sectores sociales a los que anteriormente sólo tocaba de manera marginal. Sucedió entonces que la delincuencia cambió sus objetivos y a sus víctimas orientándose hacia las clases con más recursos.²⁵

No existen datos oficiales que permitan corroborar la afirmación anterior, sin embargo, las encuestas de victimización ayudan mucho en este caso para el esclarecimiento de algunos detalles que la estadística oficial no deja ver. A través de una encuesta levantada en el DF por AC Nielsen,²⁶ para la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), cuyo periodo de estudio abarca el año 2000, se estimó que, en promedio, las pérdidas materiales a causa de un delito ascendían a 4,841 pesos.

Por otra parte, del 20 al 23 de noviembre de 1998, el periódico *Reforma* levantó una encuesta de forma aleatoria a 798 personas, con un margen de error de +/-3%, con el 95% de confianza. La encuesta mostró que, en el caso de las víctimas de 1996, el 26% pertenecía al estrato de ingreso más alto (5000 pesos mensuales por familia o más), mientras que el 25% percibía entre 1500 y 3000 pesos mensuales por familia. La

²⁵ Es revelador que en este periodo se hayan incrementado dramáticamente los secuestros, el robo a auto y el llamado secuestro expreso.

²⁶ (Cfr. Nielsen AC; 2001).

menor proporción de las víctimas encuestadas (9.8%) pertenecía a familias con ingresos menores a 800 pesos mensuales. En el caso de las víctimas de enero-junio de 1997, la distribución fue similar.

**Tabla 1. Población marginada por delegación
(Unidades Territoriales)**

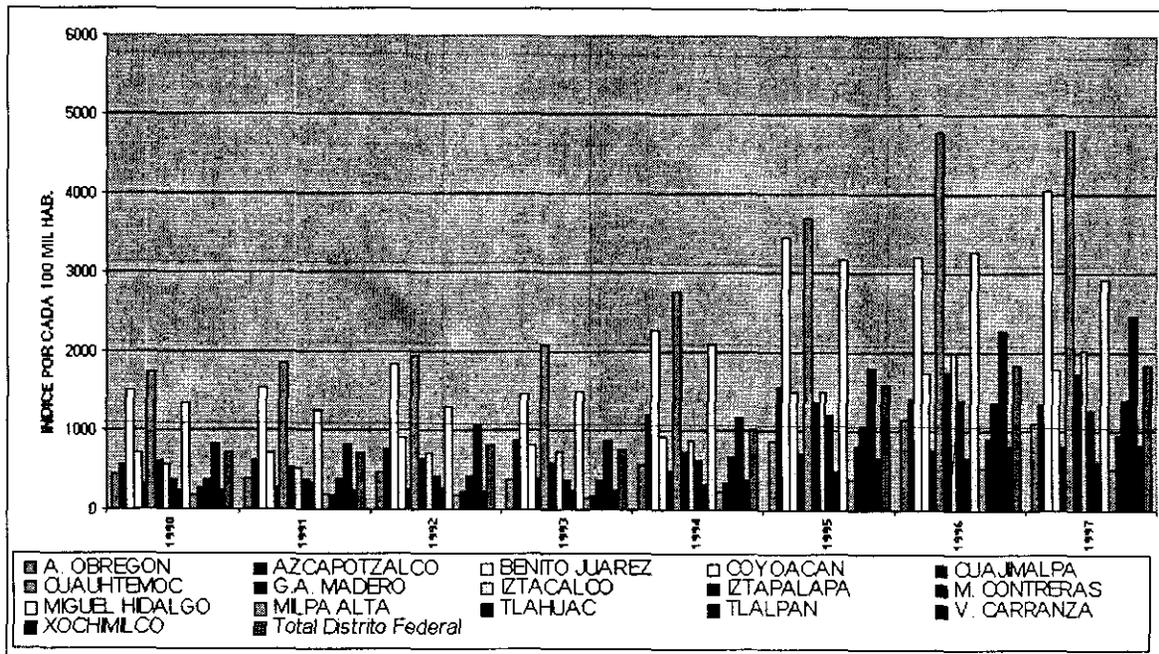
Delegación	U. Terrs.	Población	U. Terrs. margs.	Población marg.
Álvaro Obregón	160	685,327	109	475,267
Azcapotzalco	91	440,558	35	164,866
Benito Juárez	56	359,334	1	9,756
Coyoacán	116	639,021	28	271,791
Cuajimalpa de M.	36	151,127	32	139,729
Cuauhtémoc	43	515,132	10	115,542
Gustavo A. Madero	164	1,233,922	88	694,034
Iztacalco	56	410,717	43	312,896
Iztapalapa	186	1,771,673	150	1,508,526
Magdalena Contreras	41	221,762	29	150,401
Miguel Hidalgo	75	351,846	23	69,713
Milpa Alta	12	96,744	12	96,744
Tláhuac	37	302,483	36	296,105
Tlalpan	147	580,776	79	384,393
Venustiano Carranza	61	462,089	31	217,802
Xochimilco	71	368,798	61	317,794
Total	1,352	8,591,309	767	5,225,359

Fuente: López O., Andrés Manuel; 2001.

Es importante señalar que durante ese periodo los delitos se empezaron a concentrar en las delegaciones con más recursos. A través de los datos que proporciona el INEGI podemos saber que la población económicamente activa de las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, es la que, en promedio, obtiene los ingresos más elevados del DF y, además, que son las delegaciones que menos unidades territoriales marginadas tienen (véase la tabla 1). En 1990 estas delegaciones reportaban, en promedio, 1,323 delitos por robo (a transeúnte, autos y casas) por cada 100 mil habitantes, sin embargo, ya en 1997 ese promedio ascendió a 3,385 delitos, presentándose el mayor incremento en las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc (véase gráfico 5).

El gráfico 5 nos muestra cómo, en efecto, de 1990 a 1997 la tendencia en materia de delito de robo en las delegaciones mencionadas, no sólo no disminuyó o se mantuvo sino que, por el contrario, el índice se

Gráfico 5. Robos por cada 100 mil habts. en las Delegaciones del DF, 1990-1997



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

disparó por encima del de todas las demás delegaciones políticas de la entidad.

Los datos descritos anteriormente nos pueden llevar a concluir que, si bien la criminalidad capitalina efectivamente aumentó de manera considerable, también extendió su alcance hacia sectores sociales a los que anteriormente afectaba muy poco. Es entonces cuando la delincuencia más se muestra y más preocupa a la mayoría de la población del DF. La consecuencia lógica fue que esos sectores, ahora afectados por el crimen, al poseer más recursos, tuvieron la capacidad organizarse mejor e influir más sobre el problema. Posteriormente se verá cómo en la realidad estos sectores de la clase media, principalmente, son los que mejor poder de organización y más intereses tienen para protegerse de la delincuencia.

Instituciones para el combate de la delincuencia y la impunidad en el Distrito Federal

En términos generales, en el DF las instituciones de procuración e impartición de justicia penal son ineficaces para combatir la delincuencia: existe una alta tasa de impunidad en cuanto a la persecución de los delitos y el poder judicial no ha desempeñado su función de control sobre la calidad técnica de la investigación policiaca. Ello se explica en el hecho de que el modelo de las instituciones de combate a la delincuencia, propio de un Estado hegemónico y corporativo, está agotado y no ha sido sustituido. No hay marcha atrás. Para que el gobierno del DF pueda hacer frente a la delincuencia y los ciudadanos se sientan más seguros, es indispensable un nuevo diseño institucional de los órganos encargados de combatir y castigar la delincuencia. Por supuesto con el rediseño institucional no basta, también es indispensable tener la capacidad de actuar, de llevar a cabo una planeación adecuada, un diseño de política pública integral y, sobre todo, lograr una gestión pública realmente efectiva, que pueda traducirse en resultados de corto, mediano y largo plazos.

En el DF el debate público sobre la seguridad se ha caracterizado por ser poco ordenado y no tener coordinación. Hasta el momento, no se ha hecho explícita (ni siquiera en el Programa Nacional de Seguridad Pública, PNSP) la identificación de las distintas variables que contribuyen a

generar el fenómeno, ni mucho menos cuáles de ellas resultan las más relevantes. Como resultado de la estructura del debate, las propuestas de política pública que se ofrecen cubren un espectro demasiado amplio de la acción gubernamental.

De esta forma, dentro de la oferta política en materia de seguridad, es frecuente encontrar propuestas educativas o relacionadas con el abatimiento de la pobreza, junto con propuestas de carácter normativo (como incrementar las penas, establecer la pena de muerte) o de reorganización institucional (como la creación de la Policía Federal Preventiva). Sin embargo, para hacer frente al complejo fenómeno de la delincuencia, es preciso desentrañar los componentes del mismo.

Las instituciones responsables de garantizar la seguridad de la población capitalina son: la Policía Preventiva (PP), la PGJDF y los juzgados penales. Cabe destacar que son estas instituciones locales las que se encargan de prevenir y castigar el mayor número de conductas delictivas y, sobre todo, aquéllas que más vulneran a la población en general (el robo, el homicidio, el secuestro y la violación).

En materia de prevención del delito la responsabilidad recae, principalmente, sobre la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Dicha secretaría cuenta con cuerpos policíacos específicos para cumplir con las tareas preventivas. Ahora bien, una vez que se comete un delito, el proceso que debe agotarse entre la comisión y el castigo tiene dos grandes fases: la de investigación y la de juicio.

La fase de investigación está a cargo de la PGJDF, cuyo principal objetivo es recabar la evidencia suficiente que permita identificar al responsable de un delito. Dentro de la PGJDF el Ministerio Público (MP) es el órgano específico encargado de dirigir la fase de investigación y está integrado, en su totalidad, por abogados y peritos. Para desempeñar su tarea el MP cuenta con dos órganos: la Policía Judicial y los Servicios Periciales. Se puede decir que en la calle los miembros de la Policía Judicial actúan como los ojos y los brazos del MP; ellos son los que se presentan a la escena del crimen, hablan con testigos, ejecutan la orden de aprehensión, etcétera. En principio, están a las órdenes del MP, esto es, los policías ejecutan las directrices de investigación policíaca que ordena el MP y lo mantienen informado de sus hallazgos.

Por su parte, los peritos adscritos a Servicios Periciales llevan a cabo la labor científica de la investigación. Su tarea es analizar la evidencia,

aplican técnicas avanzadas de análisis científico y hacen uso de avances tecnológicos y técnicas específicas (balística, criminalística, medicina forense, análisis dactiloscópico, entre otros.) para determinar la posible mecánica del crimen, así como la forma en que sus hallazgos se vinculan con un determinado sospechoso.

Si como resultado de la investigación el MP cuenta con la evidencia suficiente para demostrar la responsabilidad de un sospechoso, éste con-signa el caso a un juez penal, es decir, solicita se dé inicio a un juicio penal en contra del presunto responsable. Las instituciones que inter-vienen en la fase de juicio son un juez penal y el MP, como parte acusadora, ya no como órgano investigador. El objetivo último de un juicio penal es, a partir de la confrontación de dos posiciones antagónicas, determi-nar si el acusado es o no culpable. Es decir, el juez penal decide si conde-na o absuelve al acusado.

El modelo de combate a la delincuencia descrito aquí está agotado, principalmente porque tanto el hermetismo institucional con el que actuó durante mucho tiempo -es decir, una política de puertas cerradas ante la ciudadanía-, como el control vertical de las instituciones de se-guridad pública, aplicado desde el poder federal, se han resquebrajado. La apertura de los medios de comunicación, la creciente competencia política, la participación de las organizaciones ciudadanas y empresariales, y la existencia de la Comisión de Derechos Humanos, entre otros factores, forman parte de un escenario en el que ya no es posible ignorar ni dejar sin control a las instituciones de seguridad pública. Así, la fisca-lización sobre las acciones de las policías, ministerios públicos, procura-dores y jueces es cada vez más frecuente. Sin embargo, el agotado mo-delo tradicional no ha sido sustituido por uno acorde con los presu-puestos de un Estado democrático. Ello nos puede ayudar a explicar el deficiente desempeño de las instituciones de procuración e impartición de justicia en el DF.

La impartición de justicia y la impunidad: el desempeño de las instituciones

Una persona acude al MP a presentar una denuncia y como ciudadano espera ser atendido con interés y comprensión (sobre todo después de

haber sido víctima de un delito); espera la reparación del daño sufrido y, por supuesto, que el delincuente reciba un castigo con base en la ley. En un sentido más amplio el ciudadano solicita, le *demand*a, al Estado que haga valer sus derechos, el derecho que tiene a la seguridad y a que se le haga justicia. Es importante señalar esto, debido a que la inseguridad y el sentirse inseguro derivan tanto de hechos delictivos reales, que se manifiestan en la sensación subjetiva de inseguridad, como de la incapacidad para defenderse y sentirse protegido ante esos hechos.

Como vimos con anterioridad, el problema de la inseguridad pública en la capital del país (como problema público), surge en el momento en que la delincuencia comienza a multiplicarse y a afectar a todos los sectores sociales, sin embargo, también contribuyó el hecho de que, ante el fenómeno, la población no tuvo ningún medio efectivo para defenderse y hacerle frente. El gobierno capitalino se mostró incapaz de satisfacer esa demanda de la población, por lo que el problema no sólo se concentró en la delincuencia sino también, de manera muy importante, en la impunidad.

En realidad la teoría económica del crimen sintetiza esto de una manera muy simple: “La racionalidad implica que algunos individuos se hacen criminales por las recompensas económicas del crimen comparadas con el trabajo legal, tomando en cuenta la probabilidad de aprehensión, convicción y la severidad del castigo”.²⁷ En otras palabras, si la impunidad es muy alta, la probabilidad de ser atrapado y recibir castigo es mínima, por lo que los incentivos para delinquir son muchos. Para el gobierno del DF el problema en realidad es muy sencillo: la PGJDF careció, y carece, del personal y los medios necesarios para investigar, ya no se diga la mayoría de los delitos que llegan a su conocimiento, sino siquiera una proporción mínima razonable.

Ejemplifiquemos lo anterior con lo ocurrido en el DF durante 1997. En ese año, la PGJDF dispuso de 3,500 policías judiciales y de 987 agentes del Ministerio Público.²⁸ De éstos últimos la mitad atendieron agencias receptoras de denuncias y no participaron en tareas de investigación sino de manera eventual. A pesar de esa limitación, el organismo consiguió identificar, detener y presentar ante un juez a

²⁷ (Véase Valle C., Ariadna: 171).

²⁸ Cfr. *Agenda Estadística del Distrito Federal, 2000*, en www.df.gob.mx.

15,488 presuntos delincuentes, de los cuales únicamente 871 quedaron en libertad por falta de elementos probatorios en su contra.²⁹

Evidentemente, resolver 15,488 casos de delitos en el lapso de un año no resulta una tarea sencilla y menos aún cuando se cuenta con tan poco personal. Sin embargo, si analizamos un poco más detenidamente esa cifra, nos daremos cuenta de que en realidad es ínfima, considerando que ese mismo año llegaron al conocimiento de la procuraduría 255,532 denuncias por delitos. Los presuntos responsables detenidos sólo representaron el 6.1% del total, sin embargo, lo más grave fue que el 93.9% del total de casos conocidos no recibió atención. 240 mil personas acudieron a presentar una denuncia esperando recibir justicia y sin embargo no fueron atendidas. Si consideramos que por cada caso denunciado existe un delincuente, entonces 240 mil delincuentes quedaron impunes.³⁰

Lo que sucedió en 1997 no es diferente de lo que sucedió durante los años anteriores ni posteriores. A partir de 1994, la PGJDF no ha conseguido que la proporción de crímenes no resueltos sea inferior al 93% en promedio (véase gráfico 6).

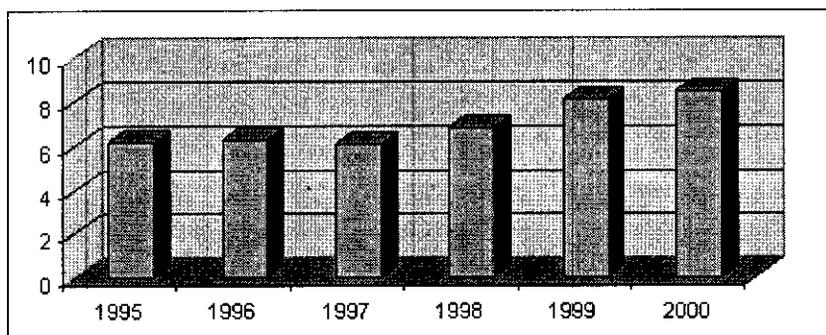
A lo anterior se debe añadir que por parte de las autoridades no existió una previsión de largo plazo, como resultado, en parte, de que durante muchas décadas la capital del país fue en realidad una ciudad tranquila, con una delincuencia en apariencia estable, al menos con relación a la población: los índices delictivos por cada 100 mil habitantes llegaron a 1,295 en 1960; 1,265 en 1970; y 1,251 en 1980. Preocupados por otras prioridades, las autoridades no atendieron el problema a tiempo y a lo largo de 40 años, es decir de 1950 a 1990, la PGJDF casi no creció, ya que en el mismo lapso los agentes del MP pasaron de 617 a 774 y los policías judiciales de 3,010 a 3,421.³¹

²⁹ (Cfr. INEGI, 2000c).

³⁰ La cifra de delincuentes impunes está sujeta a variación. Si consideramos que los delincuentes no actúan una sola vez, podemos esperar que éstos sean responsable de más de un delito, por lo que la cifra se reduciría. Por el contrario, si tomamos en consideración que en la actualidad la delincuencia opera de manera más organizada (en forma de: bandas de roba autos, bandas de secuestradores y redes de asaltantes, entre otras), esperaríamos que la cifra se elevara.

³¹ Cfr. INEGI. *Anuarios Estadísticos del Distrito Federal*, varios años.

Gráfico 6. Porcentaje de casos resueltos por la PGJDF (1995-2000)



Fuente: INEGI y PGJDF, varios años.

El combate a la delincuencia en el Distrito Federal, 1998 a 2000: el gobierno cardenista

La Jefatura de Gobierno, con la que dio inició una nueva etapa en la vida política del DF a partir de diciembre de 1997, heredó en el problema de la inseguridad pública³² el tema nodal sobre el cual se iba a poner el acento para calificar y evaluar la primera gestión perredista, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, al frente de la ciudad.

Ciertamente, la óptica desde la que se mirara el accionar de la administración cardenista estaba preñada de, al menos, dos prejuicios; el primero se refería al entendido de que el ingeniero Cárdenas, al ser un fuerte precandidato a la presidencia en el año 2000, disponía de menos tiempo para mostrar eficiencia y eficacia en la resolución de los problemas que enfrentaba la ciudad; razón por la cual, su paso por el gobierno capitalino acortaría su ya de por sí reducido periodo, pues de tres años, por la elección federal del año 2000, lograría cubrir apuradamente los dos primeros años completos; en ese sentido, en el caso de la inseguridad pública, se vería obligado a poner en marcha un programa que lograra abatir los índices de delincuencia en poco tiempo, pero sobre todo, que consiguiera generar un ánimo ciudadano que tradujera esa mejoría en un reconocimiento de buena gestión pública.

³² Respecto de esta herencia véase (Calvillo M. y Alejandro Favela; 1997); en ese texto se contemplan los índices de criminalidad y delincuencia imperantes en la metrópoli al término de la gestión de Oscar Espinoza Villarreal.

Por otra parte, el segundo prejuicio, relacionado con la evaluación del combate a la delincuencia, radicó principalmente en la naturaleza misma del problema, pues, por una parte, se idealizaban tiempos pasados en los cuales se imaginaba que no había inseguridad en la capital del país y, por la otra, no se tuvieron parámetros claros para medir el impacto que los programas de combate a la delincuencia tuvieron sobre los hechos delictivos, pues la delincuencia es una cuestión de frecuencia y también de sensaciones y percepciones. La medición de la inseguridad pública en éste último sentido adquiere también rasgos de subjetividad, ¿qué tan segura se siente la ciudadanía en sus ciudades?³³

Ahora bien, como desafortunadamente el problema de la inseguridad pública se había convertido en una realidad cotidiana en casi todo el país, el gobierno federal, encabezado entonces por Ernesto Zedillo, desde el inicio del mandato señaló en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000³⁴ las grandes líneas de acción, las estrategias y los objetivos que perseguiría en este rubro; las cuales fueron concretadas pasada la mitad del periodo presidencial cuando, el 25 de agosto de 1998, se presentó el Programa Nacional de Seguridad Pública, el cual, como puede apreciarse, se centró en cuatro elementos fundamentales:

- 1) el Sistema Nacional de Información;
- 2) la profesionalización;
- 3) el equipamiento, la tecnología y la infraestructura; y
- 4) el marco legal.

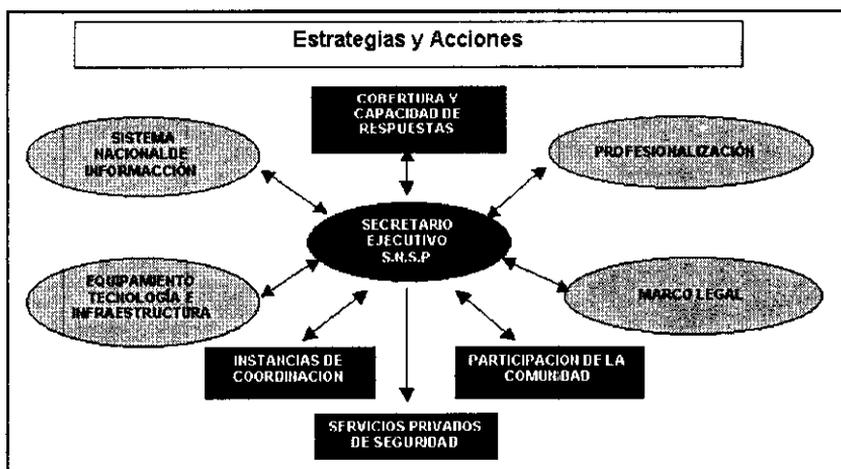
Contando para su realización con otras cuatro líneas de acción secundarias y complementarias:

- 1) la participación de la comunidad;
- 2) las instancias de coordinación;
- 3) los servicios privados de seguridad; y
- 4) el mejoramiento en la cobertura y capacidad de respuesta.

³³ *Alducin y Asociados* y la revista *Este país*, en el número de noviembre de 1998, realizaron mediciones y comparaciones respecto de esas sensaciones que pueden resultar ilustrativas de esa época, para la ciudad de México, con relación a ese fenómeno .

³⁴ *Cf. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en particular el segundo capítulo, que se refiere a la seguridad pública, el combate al crimen organizado y la procuración de justicia.

Figura 1. Programa Nacional de Seguridad Pública



Fuente: Secretaría de Gobernación, Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Estos ocho son los ejes de la estrategia del plan. Es necesario aclarar que el mismo se sustentó en los 32 convenios de seguridad pública que el gobierno federal había firmado con antelación con los gobiernos estatales y la jefatura de gobierno del DF.

Siguiendo este tenor, en junio de 1998 el Gobierno de la Ciudad dio a conocer su Programa de Trabajo 1998-2000, en el cual, en el capítulo 4, llamado Una Ciudad Segura y con Justicia,³⁵ marco sus líneas de acción básicas:

- 1) Fortalecer la presencia policial; la cual consistía en establecer vigilancia adicional en colonias con alto índice delictivo, establecer vigilancia especial en centros de reunión de la población, la descentralización y el establecimiento de policías de barrio;
- 2) Desarticular las organizaciones criminales, en este sentido se planearon programas específicos de vigilancia y un programa de inteligencia policial;
- 3) Profesionalizar los cuerpos de seguridad; la cual consistía en brindar capacitación a los elementos de los cuerpos de seguridad y justicia, y, además, la adquisición y renovación del equipo de trabajo;

³⁵ El programa aún puede consultarse en las direcciones electrónicas: www.df.gob.mx ó www.pgjdf.gob.mx.

- 4) Integrar funcionalmente el aparato judicial, lo cual operaría solamente como un plan piloto; y
- 5) Elaborar un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública, el nuevo marco pretendía cubrir la revisión de la normatividad de la PGJDF, y reformas y adiciones a los Códigos Penal, de Procedimientos Penales y a la Ley de Amparo.

En mayo de 1998 el gobierno del DF formó el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública, el cual, en junio de ese mismo año, puso en operación un Programa de Acción Coordinada entre Ciudadanos y Gobierno por la Seguridad, a través del cual se intentó hacer operativas las 5 líneas de acción del Programa de Gobierno antes mencionado.

Sin embargo, a partir de la entrada de la administración perredista en el DF, la SSP y la PGJDF se encontraban en una circunstancia parecida a la que, según Marvin Ott,³⁶ se encontraba la Agencia Central de Inteligencia (CIA) a partir de los años noventa, que ya no era ni podía ser lo que era antes, pero tampoco sabía bien para donde ir. Las policías y procuradurías del DF se encontraban en una situación parecida, ya que los altos mandos habían cambiado, las políticas y los enfoques estaban cambiando, pero, y ese era el problema principal, el personal operativo siguió siendo el mismo; y aunque se tenían planes para profesionalizar y capacitar al personal, eso se haría en el mediano y largo plazos, por lo que en ese momento fue con ellos, y con sus viejas mañas y tramadas, que se tuvo que actuar.

Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, que fue concluido por Rosario Robles, con las bases anteriormente descritas se intentó construir, o si se prefiere implantar, un nuevo paradigma que orientara las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública. Con esa visión, se pretendió poner la atención en la prevención del delito más que en su penalización.

De manera muy general se ha mencionado que las estrategias de combate a la delincuencia puestas en operación durante ese periodo quedaron plasmadas en el Programa de Trabajo 1998-2000, en el

³⁶ (Cfr. Marvin Ott; 1994: 132-151), en donde plantea que el diseño de esa agencia, creada para enfrentar la *Guerra fría*, tiene que ajustarse y reacomodarse para justificar su existencia en el nuevo diseño de la política exterior estadounidense.

cual se destaca la preocupación por desarrollar un nuevo pacto social para generar la confianza entre la autoridad y los ciudadanos, con el fin de proporcionar una ciudad más segura.³⁷ Sin dejar de lado la profesionalización y la innovación en el sistema de seguridad pública, incorporando al mismo tiempo una política con una visión gerencial del problema, el discurso cardenista se apegó más hacia una política de populismo punitivo.

La propuesta de este programa de trabajo en cuanto a la participación ciudadana estaba encaminada principalmente hacia los siguientes aspectos:

- a) Esfera operativa: se buscó integrar a la comunidad con los servicios de procuración de justicia. En ese sentido, se consideró que la consulta y la denuncia ciudadana eran instrumentos necesarios en la integración de la gobernabilidad. Dentro de esta misma propuesta, se incluyó el diseño de programas específicos de atención a escuelas, sobre todo en aspectos relacionados con la distribución y el consumo de drogas, prevención de la delincuencia juvenil y seguridad en corredores turísticos.
- b) Esfera de reestructuración: en este aspecto se contemplaron cambios en la relación de la ciudadanía con los policías, agentes del Ministerio Público, y en general con los servidores públicos implicados en los procesos de procuración e impartición de justicia y persecución del delito. Se pretendió llevar a cabo esto mediante los programas de moralización de los cuerpos policíacos, la desconcentración y responsabilización de los servicios, entre los que destaca el abatimiento del rezago administrativo, el incremento de la eficiencia policial, pericial y ministerial, y el desarrollo de la eficiencia criminológica.

Es importante hacer mención que durante el gobierno encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, la participación ciudadana se constituyó en uno de los principales ejes de la política en materia de seguridad pública. Líneas arriba se mencionó que en el Programa de Trabajo 1998-2000, se le dio atención especial a la integración de la comunidad y al servicio que se le proporcionaba, procurando hacer eficaces

³⁷ La información puede ser consultada en www.pgjdf.gob.mx

y eficientes las respuestas de la autoridad. En la realidad, el acortado periodo de gobierno cardenista no arrojó indicadores que permitan evaluar adecuadamente el verdadero impacto de estas propuestas. Por otro lado, se ha dicho que parte importante de los esfuerzos de ese gobierno se centraron en reducir la estadística delictiva, buscando que esa reducción tuviera un impacto positivo sobre la percepción ciudadana.

En ese sentido, en materia de seguridad pública la participación ciudadana se desarrolló principalmente a través del la Coordinación del Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal; la cual entre sus funciones tenía la de instalar los Comités de Seguridad Pública en cada una de las Delegaciones Políticas de la entidad, los cuales, a su vez, promoverían la instalación de los Comités Ciudadanos para la Prevención del Delito y formularían programas específicos para atender las necesidades de cada zona, con base en diagnósticos hechos a partir de las propuestas de los vecinos de cada colonia.

Los Comités Ciudadanos para la Prevención del Delito constituyeron la figura de participación ciudadana que promovió el gobierno cardenista. Esos comités dependían de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública y se coordinaban a través de ellos. Su propósito fundamental era el de establecer un contacto directo ente ciudadanos y autoridades. Cada comité estaba integrado por representantes de las autoridades delegacionales y representantes de las colonias, barrios y unidades habitacionales.

Las principales funciones de estos comités ciudadanos se relacionaban con la gestión urbana ante la autoridad delegacional correspondiente (para el mejoramiento de la imagen urbana, bacheo, pavimentación, uso de suelo, instalación de luminarias, entre otros). El objetivo y la línea estratégica que seguían era la de contribuir en la construcción de una cultura de la prevención y la denuncia ciudadana.

Con estas tareas y estrategias, el gobierno cardenista buscó reducir la incidencia delictiva y, al mismo tiempo, impactar positivamente en la percepción ciudadana. Ambos objetivos respondían a la urgente necesidad de resolver el grave problema de inseguridad pública que se vivía en la capital del país. La línea estratégica que se siguió era muy clara: por un lado, modernizar y tecnificar el sistema de seguridad pública, respondiendo a una visión gerencial y sistémica del problema; por otro, ganar la confianza ciudadana a través de una política que involucrara a

la sociedad y la responsabilizara, junto con el gobierno, en la tarea de brindar seguridad pública. Como veremos más adelante, una política similar es la que ha seguido el gobierno de Andrés Manuel López Obrador con los Comités Vecinales de Participación Ciudadana.

La delincuencia en el Distrito Federal, 1997-2000

En apariencia, en la ciudad de México el problema de la delincuencia comenzó a mostrar síntomas de una avanzada y rápida mejoría. En apariencia, todos los problemas de eficiencia gubernamental en materia de seguridad pública habían desaparecido. Esto lo mostró el aparente éxito obtenido por la administración cardenista al frente de la ciudad.

Entre 1998 y 2000, el gobierno perredista consiguió corregir estadísticamente (gráfica 6) el desastre delictivo que el DF había vivido apenas un año atrás. De la misma forma en que la delincuencia aumentó en tamaño, tan rápidamente, se consiguió reducirla y para el año 2000, tres años después, los niveles delictivos habían vuelto a ser semejantes a los de 1994.

En términos absolutos el logro significó una reducción del 31% en tres años; de ese porcentaje, el 22% correspondió al año 2000. En términos relativos, la reducción significó que de 1997, año en el que existían 3,006 delitos por cada 100 mil habitantes, al año 2000, el índice se redujo a 2,054 delitos por cada 100 mil habitantes.

Viendo las cifras, la pregunta lógica que se hacía era si tenía caso seguir hablando del problema de la delincuencia en la ciudad de México con el énfasis, atención y preocupación que se había venido haciendo. Es decir, si el problema, en apariencia, se estaba resolviendo exitosamente, qué sentido tenía seguir preocupándose por él. Para qué plantearse un modelo de política pública que combatiera la inseguridad a mediano y largo plazo, si con lo hecho hasta ese momento era suficiente.

Los informes del entonces jefe de gobierno capitalino no dejan lugar a dudas con respecto al relativo éxito que la propia administración se atribuía. En su primer informe de gobierno, el ingeniero Cárdenas describió detalladamente las acciones que en materia de seguridad pública se estaban llevando a cabo. A lo largo de muchos cuadros estadísticos³⁸ se

³⁸ Se hace referencia al *Informe de Gobierno* y sus anexos estadísticos, no al mensaje que leyó a la ciudadanía.

mostraban los avances que se estaban teniendo en la materia; en ellos se puso especial énfasis en hacer visible que, con respecto al conjunto del país, la ciudad de México avanzaba de manera más acelerada en el combate a la delincuencia. En las propias palabras del ingeniero Cárdenas:

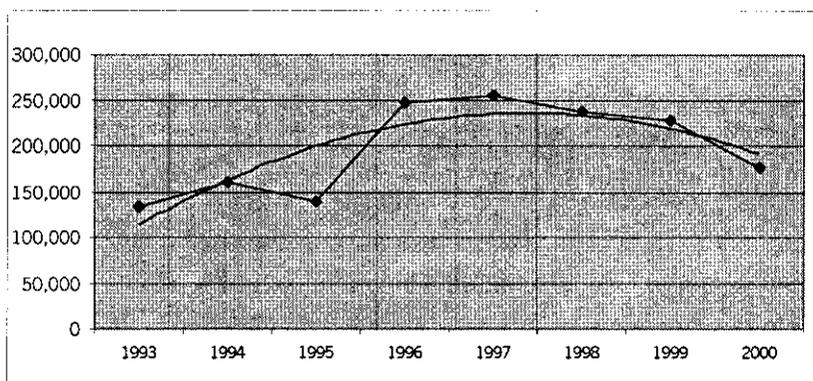
A partir de marzo de 1998 fue cuando se logró romper la inercia heredada del crecimiento de la criminalidad. Desde abril se inicia una tendencia ininterrumpida durante cinco meses de reducción de la criminalidad con respecto a los niveles anuales previos correspondientes. Hasta agosto de 1998, se registraron 10 mil 430 delitos menos, 9.6% menos que los registrados en el mismo periodo de 1997, al mismo tiempo que se ha venido facilitando a la población la presentación de quejas y denuncias delictivas. Esta reducción se apoya en una creciente eficacia preventiva, investigadora y persecutoria de la criminalidad. En términos cuantitativos, para los periodos antes referidos, la eficacia investigadora y persecutoria se refleja en un aumento del 46% de las órdenes de aprehensión cumplidas; 9.4% en los coeficientes de consignación con relación a las averiguaciones previas, y de 8.4% en las sentencias condenatorias. La eficiencia persecutoria global elevó, para el 31 de agosto en 36.3%, el número de internos del fuero común en los reclusorios de la ciudad en relación con noviembre de 1997.³⁹

El problema, sin embargo, es que la población continuó, y continúa, teniendo una visión totalmente opuesta a la de las autoridades capitalinas. Muy lejos de dar el problema por resuelto, los habitantes del DF continúan insistiendo en que el problema de la inseguridad pública sigue siendo grave y continua siendo el problema principal.

Si bien esta contradicción entre percepciones y cifras oficiales puede atribuirse a la enorme influencia ejercida por los medios de comunicación, y la consecuente “histeria” colectiva, el problema de fondo es mucho más complejo ya que se trata, en verdad, de dos visiones distintas de la realidad, incompatibles entre sí, que obligan a considerar de una manera mucho más cuidadosa la afirmación de que el problema se encontraba, o se encuentra, resuelto. Es decir, si existe en realidad una reducción tan marcada de la delincuencia capitalina, cuáles son las razones por las que la población se niega a aceptar este hecho. Si bien en otras áreas la población confía en el desempeño de las autoridades del gobierno, en

³⁹ (Cfr. Cárdenas S., Cuauhtémoc; 1998; 18-19).

Gráfico 6. Total de delitos denunciados en el DF, 1993-2000



Fuente: PGJDF.

materia de seguridad pública, por el contrario, hay un evidente descontento social.⁴⁰

La explicación más probable es que, al final de cuentas, en el sistema de procuración de justicia capitalino seguía existiendo una enorme impunidad, que resultaba en una gran desconfianza en las autoridades. Hasta ese momento se había logrado disminuir la estadística delictiva y el volumen de delitos, sin embargo, no se había logrado ganar la confianza de la población ni generar un ambiente de verdadera seguridad en la ciudad.

Durante esa época hubo un delito que no mantuvo esa tendencia a la disminución: el robo a transeúnte, uno de los delitos que más impacto tiene sobre la población, al ser el que más víctimas cobra. De todos los delitos registrados por la PGJDF, el robo a transeúnte no mostró realmente cambios positivos en el volumen. Desde 1993 hasta 1999, no hubo un solo año en el que ese delito disminuyera y en ese lapso creció en un 282%. La realidad es que no se había logrado controlar ese delito y en el lapso que va de 1998 a 1999, creció en un 42%.

El resto de los delitos, con excepción del robo a autos, tuvieron aparentemente una tendencia a reducirse, por lo menos hasta el año 2000.

⁴⁰ Para más detalles, pueden consultarse las evaluaciones trimestrales que sobre el desempeño del gobierno capitalino que lleva a cabo, desde 1997, el periódico *Reforma*. El Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) también lleva a cabo una evaluación trimestral en la revista *Este País*.

Una hipótesis que puede desprenderse de lo anterior es que la delincuencia en la realidad no se redujo, más bien lo hizo el número de delitos denunciados. En este sentido, se puede plantear que el problema de la inseguridad pública no disminuyó sino que, simplemente, cambiaron las estadísticas.

Esta afirmación, aunque a simple vista puede parecer cierta, se ve respaldada de alguna manera por las encuestas de victimización elaboradas de manera independiente, ya que hasta la fecha no existe alguna de carácter oficial. Las que efectúa de manera trimestral el periódico *Reforma*, son las únicas que cubren el periodo analizado.

De acuerdo con esas encuestas, en 1995 los delitos denunciados representaron el 34.7% del total. En el caso de las víctimas de 1996, 70% no denunció el delito ante las autoridades, es decir, únicamente el 30% de los delitos era denunciado. De éstas el 37% no denunciaron porque “no tenía caso”. El porcentaje de no denuncia no varió significativamente en 1997, año en el que se denunció el 28.4% de los delitos. El 44% de las víctimas de 1997, respondió que no tenía caso denunciar; el motivo de no denuncia fue “no tiene caso”. Llama la atención que en 1997, 105 de los entrevistados refieren el motivo de falta de pruebas. Eso refleja la falta de confianza de la población agredida en la efectividad y eficiencia de las autoridades. Para 1998, el primer año de gobierno perredista, la proporción de delitos denunciados fue del 25%. Un año después este porcentaje bajó a 23.5% y en el 2000 tan solo el 19.2% de los delitos se denunciaron.

Estas cifras apuntan en realidad a un hecho: la población de la ciudad de México no confía en las autoridades encargadas de proporcionar seguridad pública y administrar justicia. Aunque en términos de las cifras oficiales a partir de 1998 se empieza a dibujar una notable mejora en la situación de la inseguridad pública en el DF, en general la sociedad se siente insegura, desconfía de las autoridades y, sobre todo, no ve mejora alguna en términos de seguridad pública. ¿Se podía y se puede hablar de un problema resuelto?

El nuevo gobierno de la ciudad de México: 2000-2006

El 2 de julio del año 2000, los capitalinos tuvieron nuevamente la oportunidad de ejercer el derecho de elegir a las autoridades que, por un

periodo de seis años, dirigirían el destino político y social de la ciudad de México. Las novedades en esta elección local fueron básicamente dos: por un lado, a diferencia de la elección de 1997, que estuvo organizada por el Instituto Federal Electoral (IFE), la organización de la elección local quedó a cargo del entonces recientemente creado (1999) Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF); por otro lado, por primera vez en su historia, los habitantes de cada delegación política de la capital elegirían a sus jefes delegacionales. Este último punto es de gran relevancia, si se considera que es precisamente la delegación política el primer órgano de gobierno con el que los ciudadanos se relacionan y al que normalmente acuden para intentar encontrar respuesta a muchas de sus demandas.⁴¹

Con respecto a la elección del jefe de gobierno del DF, no existía casi ninguna duda en que el ganador de la contienda electoral sería el perredista Andrés Manuel López Obrador.⁴² Este hecho estaba respaldado, en parte, en las experiencias electorales pasadas, ya que desde 1988 el PRD había venido cosechando victorias políticas importantes en la capital del país. Por otro lado, el candidato perredista tenía el respaldo del gobierno capitalino anterior, encabezado en ese momento por Rosario Robles, que en general tenía la aprobación de la población en cuanto a su desempeño.⁴³

⁴¹ La estructura del gobierno del DF es similar a la de cualquier gobierno estatal. Se trata del gobierno de una entidad de la federación en la que viven más de 8 millones de habitantes, que concentra buena parte de la actividad manufacturera del país y la mayor parte de los servicios culturales, educativos, hospitalarios, de informática y financieros. Pero implica, también, que el gobierno deba encargarse de la provisión y la administración de éstos, lo que exige contar con un aparato técnico y administrativo de gran magnitud y complejidad. Desde 1928 muchas de las funciones relacionadas con la gestión del territorio y el suministro de los servicios recae en las demarcaciones territoriales. Actualmente, las funciones y competencias de las delegaciones son amplísimas y están contenidas en el capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998 y se refieren a cuestiones vinculadas con: permisos y licencias para realizar obras, certificar usos del suelo, adquirir reservas territoriales, solicitar expropiaciones, proponer modificaciones al programa delegacional, otorgar permisos para el uso de la vía pública, prestar servicios públicos, realizar un padrón de giros mercantiles, llevar el registro civil, promover el desarrollo económico delegacional, y la educación y participación comunitaria, entre muchas otras. Para más detalles véase (Aziz N., Alberto y Alicia Ziccardi; 2000).

⁴² (Véase *Este País*; 2000b).

⁴³ Para más detalles puede consultarse (*Este País*; 2000a: 52-54).

La sorpresa de la contienda electoral radicó, más bien, en el cerrado triunfo que el PRD obtuvo frente al candidato del PAN, pues de esperar el 45% de la votación, obtuvieron únicamente el 34.5%, mientras que el PAN obtuvo el 33.4%.⁴⁴ Esta situación no se limitó a la elección de Jefe de Gobierno; a nivel delegacional hubo también importantes derrotas para los perredistas, al quedar las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza en manos del PAN.

Vale la pena destacar lo anterior porque, si bien las delegaciones son órganos desconcentrados que formalmente tienen asignadas tantas o más funciones de gestión del territorio local y servicios que los municipios, no reciben recursos por concepto de participaciones federales y tienen competencias muy limitadas para generar recursos propios (ejemplo, fideicomisos). Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, son las instancias de gobierno local más próximas a la ciudadanía; es allí donde transcurre la vida cotidiana, donde se registran todos los hechos importantes de la vida civil (nacimientos, matrimonios, defunciones, denuncias), y el lugar a donde se acude para solicitar los permisos para construir, modificar una vivienda, establecer un negocio, etcétera.⁴⁵

Así las cosas, el nuevo gobierno capitalino tomó posesión de su cargo el 5 de diciembre del año 2000. En aquel momento, la preocupación central de ese gobierno, al igual que la de los habitantes de la capital, era el problema de la inseguridad pública. Así lo manifestó el propio Jefe de Gobierno en su discurso de toma de posesión ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

La principal demanda de la población de la ciudad de México es la seguridad pública y el gobierno no puede dejar de hacer suya esa exigencia. Para enfrentar el problema de la inseguridad debemos atender las causas y los efectos, empezando por aceptar que el bienestar y la seguridad pública no pueden concebirse por separado.⁴⁶

⁴⁴ Cfr. IEDF. *Resultados de la elección de Jefe de Gobierno*.

⁴⁵ (Cfr. Aziz N., Alberto y Alicia Ziccardi; *op. cit.*).

⁴⁶ Mensaje del C. Andrés Manuel López Obrador, en el acto de toma de posesión como jefe de Gobierno del Distrito Federal, celebrado el 5 de diciembre del 2000 en el recinto legislativo del Distrito Federal. Véase principalmente el primer apartado titulado "Gobierno y seguridad pública".

Era evidente que tanto en la opinión pública como en los objetivos del nuevo gobierno capitalino, el problema de la inseguridad continuaba siendo de primer orden; este era el problema nodal hacia el cual había que dirigir buena parte de los esfuerzos pues, a pesar de la aparente buena administración de sus antecesores, el asunto de la seguridad pública no dejaba, ni deja, de preocupar a la población ni a las autoridades; sobre este asunto se pondría atención principal, pues de los buenos resultados obtenidos en esta materia, dependerá en buena parte el éxito del gobierno capitalino y la permanencia del PRD al frente de la ciudad de México.

El programa de seguridad pública 2001-2006

Con un problema no resuelto en materia de inseguridad pública, López Obrador tomó posesión como nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La pregunta obvia que surgía era saber cómo y con qué instrumentos de acción gubernamental se iba a afrontar el problema de inseguridad pública en la capital. Las primeras respuestas las ofreció el propio jefe de gobierno en su discurso de toma de posesión; en él indicaba que la causa principal de la inseguridad pública en la capital del país era la pobreza y la inequidad en la distribución de la riqueza, por lo que la acción del gobierno se concentraría en brindar mejores oportunidades de desarrollo a la población:

Para combatir y disminuir la delincuencia no basta con la acción de los cuerpos policíacos, ni con la creación de más reclusorios, ni con el aumento en la severidad de las penas, ni con las amenazas de mano dura. La clave está en garantizar una sociedad con mejores oportunidades para todos. De modo que la solución de fondo al problema de la delincuencia pasa por combatir la pobreza, que socava la cohesión de la familia e induce al desorden y a conductas antisociales.⁴⁷

El nuevo jefe de gobierno también puso especial énfasis en la participación ciudadana como mecanismo para combatir y prevenir la delincuencia. Si bien esta propuesta se plasmó y fue adoptada por el primer gobierno perredista en la ciudad de México, la idea de la participación

⁴⁷ *Ibidem.*

ciudadana se hizo manifiesta desde el principio del mandato de López Obrador:

Para garantizar la seguridad pública también estimularemos la participación ciudadana. En las asambleas vecinales (convocadas por los Comités Vecinales) se definirán acciones preventivas, que ayuden a enfrentar el problema de la inseguridad pública en colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales.⁴⁸

Sin embargo, se reconoce, que no se trata de convertir a los ciudadanos en policías, sino de desatar la iniciativa de la gente para llevar a la práctica *acciones preventivas*, como la instalación de alarmas, reflectores, la contratación de vigilantes y otras acciones, decididas por los propios vecinos. Para este fin, hace mención de que se destinará un fondo de 500 mil pesos para cada comité ciudadano organizado, que será ejercido por el gobierno delegacional bajo directrices definidas en la asamblea vecinal.⁴⁹ El papel que se da a los ciudadanos quedó establecido en la reactivación de los Comités Vecinales, los que, por medio del manejo de recursos públicos, definirían las acciones “más eficaces” para combatir la delincuencia.

Otro punto que destaca en este discurso es el de la descentralización de la policía preventiva hacia las delegaciones, con el fin de que sean éstas las encargadas de vigilar y gestionar lo que sucede en su territorio en materia de seguridad pública, coordinándose para ello con otras delegaciones y dependencias del gobierno.

La propuesta del Gobierno del Distrito Federal se encuentra sustentada en una base vecinal y, por tanto, muy bien delimitada espacialmente a través de las 1,352 unidades territoriales. Esta idea de inclusión ciudadana desde el territorio vecinal significa, según el programa de trabajo, “gobernar desde abajo y con la participación de todas y todos”, con el objetivo de hacer llegar hasta las unidades territoriales los recursos del desarrollo social y la lucha contra la delincuencia.⁵⁰

No obstante, un programa de combate a la delincuencia no puede estar sustentado únicamente en el combate a la pobreza y la participación ciudadana. Éstas constituyen sin lugar a dudas una parte muy importante

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Más adelante se describirán los mecanismos sobre los que operan los Comités Vecinales de Participación Ciudadana.

⁵⁰ *Programa General...*, *op. cit.*, p. 23.

y central para el desarrollo de una política de seguridad pública, pero solas son insuficientes para enfrentar los graves problemas de inseguridad. El gobierno de López Obrador planteó establecer una propuestas integral para el combate a la delincuencia que hiciera posible avanzar con resultados a corto y a mediano plazos.

A partir de esas bases y lineamientos generales, se elaboró el actual Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, con el cual el gobierno capitalino ha buscado abatir y combatir los problemas de inseguridad pública. Las principales líneas de acción del programa son:

- I. Acciones policiales.
- II. Profesionalización y capacitación de las fuerzas policíacas.
- III. Combate a la corrupción.
- IV. Combate al crimen organizado.
- V. Inteligencia policial.
- VI. Coordinación intergubernamental.
- VII. Información a la ciudadanía.
- VIII. Comités vecinales y participación ciudadana.
- IX. Revisión de la legislación vigente.
- X. Evaluación del Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Cada una de estas acciones tiene a su vez sus propios objetivos particulares, que a continuación se describen:

- I. Acciones policiales: puestas en operación principalmente para combatir los delitos de robo a transeúnte, robo de vehículo y a la delincuencia organizada. Estas acciones estarán dirigidas principalmente hacia las diez colonias más conflictivas de la ciudad, los corredores turísticos y el centro histórico, los corredores industriales, los corredores comerciales y las escuelas.
- II. Profesionalización y capacitación de fuerzas policíacas: se propone que el Instituto de Formación Profesional para los servidores, de la PGJDF, siga siendo el que lleve a cabo el trabajo de selección y promoción de quienes prestan sus servicios en la institución. También se establece que ningún policía ingresará a la corporación si no cumple con los

requisitos que establece la ley y, además, tiene la obligación de aprobar el curso anual de capacitación. Se propone una política similar para todos los cuerpos investigadores del MP. Las medidas buscan acabar con el corporativismo, el padrinazgo y los favores clientelares.

Por su parte, la SSP ha establecido que la profesionalización policial es una línea sustantiva. Ésta sirve como eje estratégico, debido a que encadena cuatro líneas, esenciales en el rediseño de la SSP, siendo éstas: formar a los nuevos elementos que estarán sirviendo en tareas de seguridad pública; fomentar la especialización y actualización de los elementos; conformar un servicio de carrera policial que permita el ascenso mediante concurso, eliminando cualquier elemento de corrupción o discrecionalidad, y, mediante todo esto, lograr la dignificación de los policías, ya que a mayor profesionalización se obtendrá un mejor salario.

En materia de capacitación y profesionalización de los elementos policiales, la coordinación entre la SSP y la PGJDF, contemplará, de acuerdo con el programa:

- La revisión de los planes de estudio actuales de ambas dependencias, con el objetivo de unificar criterios en materia de investigación, y fomentar valores éticos que permitan tener policías con espíritu de servicio, honradez, legalidad y eficiencia.
- Incorporar de manera permanente, adelantos técnicos y científicos al contenido temático de los programas de estudio en sus diferentes niveles.
- Actualizar y capacitar a los cuerpos de seguridad pública en el manejo de tecnologías de punta.
- Actualizar de manera permanente a los cuerpos de seguridad pública en materia de derechos humanos; fomentando una cultura de respeto a la dignidad de las personas con acciones tendientes a eliminar todo tipo de discriminación y exclusión por razones de jerarquía, condición religiosa, preferencia política, género y edad o preferencia sexual.
- Crear las condiciones para el intercambio académico y de experiencias, con el fin de robustecer la profesionalización de los elementos policiales y fomentar la integración de los mismos.

- Crear un centro de investigación científica y académica dedicado al estudio de la seguridad pública y la procuración de justicia.
- III. Combate a la corrupción: para cumplir este objetivo, además de la profesionalización y la dignificación del salario de los funcionarios públicos, se propone instaurar un sistema de vigilancia constante a través de la contraloría interna y la denuncia ciudadana.
 - IV. Combate al crimen organizado: el punto primordial de este objetivo es identificar el delito organizado, a las bandas que operan en la capital del país y los mecanismos mediante los cuales actúan. Para el combate de este tipo de delito, principalmente en materia de narcotráfico, secuestro y robo de vehículos, se propone mantener una coordinación constante con el gobierno federal, este objetivo se complementa con el siguiente.
 - V. Inteligencia policial: la inteligencia policial es un proyecto integrado por distintos elementos, como: las bases de datos que contienen información prioritaria y un equipo de analistas y criminólogos especializados que, con base a la información, determinan las estrategias policiales conjuntas, con una metodología de evaluación y control, entre otros.

Para realizar este proyecto se propone:

- 1) *Integrar un equipo coordinado* entre la SSP, la PGJDF y la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, incorporando analistas y criminólogos especializados, con el objetivo de definir estrategias policiales integrales y especializadas bajo una metodología de evaluación y supervisión.
- 2) *Modernizar la infraestructura de comunicación y tecnológica* de la SSP y la PGJDF, de tal forma que se garantice una comunicación efectiva y una infraestructura tecnológica homogénea, con lo que facilitará el intercambio de información y una coordinación más efectiva.
- 3) *Adquirir tecnología de punta en materia de investigación policíaca.* Obtener equipo que permita elevar la eficiencia en las investigaciones periciales en sus distintas especialidades, como laboratorios de investigación profesionales y especializados, lo que repercutirá en la detención y desmembramiento de bandas delictivas.

4) *Crear un Sistema Integral de Información sobre Seguridad*: establecer un sistema de información que contenga bases de datos con:

- a) Fichas criminológicas;
- b) Mapeos de las zonas victimológicas y criminológicas de la ciudad;
- c) Información del parte de novedades de la SSP;
- d) Información sobre el *modus operandi* de la delincuencia;
- e) Información sobre las averiguaciones previas;
- f) Información sobre los sentenciados y liberados, por delitos graves o del crimen organizado; y
- g) Un registro de todos los elementos de la SSP y la PGJDF.

VI. Coordinación intergubernamental: se establece la necesidad de coordinación con otras dependencias gubernamentales y otras entidades federativas, con el Estado de México y Morelos principalmente. Se establece la necesidad de poner en operación acuerdos específicos de colaboración en materia de seguridad pública

VII. Información a la ciudadanía: con este objetivo el gobierno del DF se compromete a informar periódicamente a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación, y de manera especial de Internet, sobre los índices delictivos, las zonas de mayor criminalidad, acuerdos y avances en el programa, entre otros temas.⁵¹

VIII. Comités vecinales y participación ciudadana: en este sentido conviene apuntar que a diferencia de los gobiernos anteriores del DF, el gobierno actual se ha preocupado por incorporar la participación ciudadana en la prevención del delito. Esta preocupación se canalizó a través del programa que aquí se describe. El gobierno del DF concibe la participación ciudadana como un proceso de acercamiento de las instancias de gobierno a los gobernados, es decir, busca establecer condiciones de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, con la finalidad de que esta última *ejerza influencia* en la toma de decisiones que le atañen directamente. Esa participación en materia de seguridad pública operará a través de

⁵¹ En este sentido cabe mencionar que, a partir del mes de enero de 2001 el gobierno del DF ha realizado un esfuerzo destacable en esta materia, ya que en su página electrónica se encuentra disponible información actualizada y detallada sobre sus avances. El programa, las estadísticas y los acuerdos tomados hasta la fecha pueden consultarse en www.df.gob.mx.

los Comités Vecinales de Participación Ciudadana de cada delegación.⁵²

- IX. Revisión de la legislación: este objetivo plantea la necesidad de reformar el Código Penal para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Penales, la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, así como el Estatuto de Gobierno.
- X. Evaluación del Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia: para este objetivo no se establece ninguna clase de indicador que no sean las estadísticas judiciales y de seguridad pública que proporciona el gobierno capitalino. Con todo y que se hace mención de que la evaluación incluye la opinión pública, no se hace referencia a la elaboración de encuestas oficiales que permitan, en su caso, cotejar la percepción con la información oficial.

Como puede observarse hasta aquí, el programa detalla puntualmente las acciones y los objetivos que el Gobierno del Distrito Federal se propone cumplir en materia de seguridad pública. El programa propuesto por López Obrador sustenta su confianza en que por medio de la modernización de los sistemas de seguridad pública y las relaciones con la comunidad, instrumentadas con la participación ciudadana, el crimen y los problemas de inseguridad pública pueden resolverse exitosamente.

Es importante hacer notar que la propuesta del gobierno del Distrito Federal, si bien pone especial énfasis sobre el aspecto de la participación ciudadana, no deja de lado la necesidad de establecer mecanismos encaminados a mejorar la organización encargada de la seguridad pública —a través de la implantación de sistemas de información estadística, mejoras institucionales, coordinación intergubernamental, entre otras medidas—, de ahí que se considere necesaria la aplicación de métodos técnicos y estadísticos avanzados, y sistemas de identificación de personas, lugares y delitos. Estas mejoras en el diseño de la política y en las propias instituciones, evidentemente resultan necesarias si se pretende afrontar un problema como el de la inseguridad pública.

⁵² Por ser éste el tema central de la presente investigación, más adelante se detallará la forma en que los Comités Vecinales han venido operando y se presentarán algunos resultados de sus principales acciones en materia de seguridad pública.

Si observamos que tradicionalmente la gestión pública en materia de seguridad respondía a formas organizacionales jerárquicas y, por tanto, las decisiones y acciones emprendidas se instrumentaban dentro de ese marco, la propuesta elaborada por Moore resulta innovadora, en la medida en que nos muestra la forma en que la adecuada integración de las demandas sociales, junto con la capacidad de acción e instrumentación por parte de instituciones capaces de adaptarse a los cambios del entorno político, económico y social, pueden llegar a tener éxito en la solución de problemas en los cuales gran parte del origen se encuentra en el proceso de gestión y no en el de la formulación.⁵³

En el caso del Gobierno del Distrito Federal, el avance que existe en la formulación de un nuevo diseño institucional, complementado con la promoción de la participación ciudadana es, sin lugar a dudas, muy significativo. Queda sin embargo llevar a la práctica esas propuestas o, en términos de Moore, realizar el despliegue consciente y especializado de todas esas capacidades legales, financieras, materiales y humanas que se han plasmado en el programa, con el único fin de obtener los resultados deseados.⁵⁴

Los Comités Vecinales de Participación Ciudadana

La Ley actual de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aprobada el 26 de noviembre de 1998, que sustituyó a la primera ley de 1995, en su Artículo 80 define a los Comités Vecinales como:

órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.⁵⁵

⁵³ (Cfr. Moore, Mark; 1998: 279-333); particularmente véase el capítulo seis "Reingeniería de la producción en el sector público: la función de la gestión operativa".

⁵⁴ (*Ibidem*: 279).

⁵⁵ (Cfr. Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 1998a).

Esos comités vecinales existirán en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; serán órganos independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.⁵⁶ La figura de los Comités Vecinales, establecida por la Ley de Participación Ciudadana, sustituye a la de los Consejos de Ciudadanos, establecida en la ley de 1995. La diferencia principal consiste en que aquellos consejos se elegían y organizaban a nivel delegacional, en tanto que los comités actuales tienen como unidad la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional, son electos por voto universal y secreto cada tres años, y establecen una interlocución directa con las delegaciones.

Las funciones de los Comités Vecinales

De acuerdo con el Artículo 98 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, los Comités Vecinales tienen las siguientes funciones:

- 1) Representar los intereses de los vecinos de su colonia;
- 2) Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- 3) Conocer y dar a conocer a los habitantes de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad;
- 4) Dar seguimiento a las propuestas y demandas que formulen los vecinos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional ante el órgano político administrativo de la demarcación territorial;
- 5) Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional;
- 6) Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto del órgano político administrativo de la demarcación territorial;

⁵⁶ *Ibidem*, en particular el Artículo 81.

- 7) Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes, con el fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal;
- 8) Ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales;
- 9) Promover la organización, participación y colaboración ciudadana en su entorno;
- 10) Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan;
- 11) Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana;
- 12) Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que, dependiendo de las características de su territorio, formen a los vecinos en su demarcación territorial;
- 13) Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos; y
- 14) Las demás que ésta y otras leyes les otorguen.

Analizando las funciones anteriormente enlistadas, el principal problema de los comités es que atomizan excesivamente la representación ciudadana frente a las autoridades, debido a que no existe una instancia en el nivel delegacional que coordine sus esfuerzos, ya que sus atribuciones (que la ley desarrolla como “funciones”) son exclusivamente consultivas. Asimismo, las obligaciones de las autoridades delegacionales frente a los comités son mínimas, entre ellas están: capacitar a sus integrantes en materia de ordenamientos legales del Distrito Federal, poner en operación acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana y responder por escrito las solicitudes de información.⁵⁷ Esto contrasta desfavorablemente con las atribuciones que los Consejos de Ciudadanos de la ley de 1995 tenían (a las que también llama “funciones”), entre las cuales estaba la de aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos delegacionales anuales.⁵⁸

⁵⁷ *Ibidem*, en particular los Artículos 80 a 112.

⁵⁸ *Cfr. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.

Por otro lado, cuando se comparan las dos leyes encontramos que en ellas hay dos visiones radicalmente distintas sobre la participación ciudadana. Mientras que para ser candidato a consejero ciudadano la ley de 1995 establecía como requisito contar con al menos el 4% de las firmas inscritas en el padrón del área vecinal (lo cual no obligaba a hacer campaña o a establecer contacto con los vecinos), la ley de 1998 se funda en el reconocimiento de la identidad territorial y la participación colectiva, en planillas o ternas, más que en la representación individualizada.

De esta manera, con la ley de 1995, por ejemplo, una vez elegidos, los consejeros ciudadanos pasaban a formar parte de un órgano centralizado y colocado a gran distancia de la ciudadanía: el Consejo Delegacional. Cada consejero representaba a entre 30,000 y 50,000 habitantes, con el agravante de que nunca tuvieron a su alrededor un comité, o grupo definido de ciudadanos, que tuviera la capacidad para exigir el rendimiento de cuentas.⁵⁹ Ahora, en la nueva ley, se sustenta que la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional, serán los receptáculos legítimos e insustituibles de los problemas de la ciudadanía. En ese nivel pueden expresarse, individualmente, tanto los ciudadanos como los movimientos y las organizaciones sociales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y las asociaciones políticas, empresariales, religiosas y deportivas. Según el tamaño de cada una de las 16 Delegaciones, los Comités Vecinales oscilarían entre 50 y 150 por delegación (en el DF en total son 1,336). A diferencia de la legislación anterior, más preocupada por la representación —existía un órgano de representación ciudadana a nivel delegacional, cuyo principal objetivo era fomentar la participación de los ciudadanos—; en la nueva existe el problema de que no se cuenta con una figura, a nivel de zona o delegación, que pueda coordinar los esfuerzos y demandas de los comités, con el fin de facilitar la atención por parte de las autoridades.

Esto es importante si consideramos que en el DF existen 1,336 Comités Vecinales, cada uno con sus propias demandas y problemas, lo que hace que muy difícilmente puedan coordinar sus esfuerzos, sobre todo en un tema como el de la inseguridad pública. El gobierno capitalino tiene que atender 1,336 células ciudadanas, lo que es virtualmente imposible, sobre todo cuando existe una agenda de gobierno establecida.

⁵⁹ (Véase Ziccardi, Alicia; 2000).

Por otro lado, debe considerarse que la colonia, el barrio, el pueblo y la unidad habitacional son unidades poco homogéneas, en ellas pueden habitar de 3,000 a 50,000 ciudadanos y, además, pueden estar constituidas por distintos grupos sociales, con muy diversas demandas, necesidades e intereses. Pese a esa dificultad, la ley establece que éstas son las unidades básicas e insustituibles de la participación ciudadana. En ellas deben realizarse periódicas asambleas ciudadanas y deben ser elegidos los Comités Vecinales. En su seno deben elegirse a los integrantes de las Mesas o Comités, según los temas que más preocupen a cada una de esas unidades vecinales (seguridad y rendición de cuentas de la policía, agua y drenaje, educación, juventud y recreación y equipamiento urbano, entre otros).

Una vez puesta en marcha la nueva ley, apareció inmediatamente una dificultad que se amplificaría con el paso de los meses y se manifestaría plenamente después de las elecciones vecinales: si en promedio cada 5,000 o 10,000 habitantes contaba con un Comité Vecinal, una delegación media del DF, como Tlalpan (con 650,000 habitantes), terminaría eligiendo más de 130 comités, mientras que en 1995 esa delegación sólo tuvo 22 consejeros ciudadanos (para no hablar de la Delegación Iztapalapa o la Gustavo A. Madero, que debieron elegir en 1999 más de 150 comités). Esas magnitudes hacen inoperante cualquier organismo que se proponga trabajar con todos los comités. Una delegación como Iztapalapa, por ejemplo, no tiene la capacidad de trabajar por separado con los más de 160 comités que la integran.

Por el lado de los ciudadanos, es obvio que las demandas bien jerarquizadas y consensadas de 15 o 30 Comités Vecinales pueden ser defendidas con más fuerza por la ciudadanía y, a su vez, la administración puede responder mucho más eficazmente a tales ordenamientos, que a la demanda dispersa y mal organizada de 130 comités que en promedio componen cada una de las delegaciones políticas del DF.

Las funciones de los Comités Vecinales en materia de seguridad pública

Desde el inicio de su mandato, Andrés Manuel López Obrador estableció la forma en que iba a promover la participación ciudadana en los

asuntos del gobierno de la ciudad, así como la manera en que el gobierno se relacionaría con los ciudadanos. Desde la propia concepción del gobierno capitalino, “la democracia no sólo es el gobierno para el pueblo, hecho en su nombre y en su beneficio, sino el gobierno del pueblo y con el pueblo”.⁶⁰ No se trata, en este caso, únicamente de impulsar el activismo de la ciudadanía como complemento de la actuación del gobierno, lo cual evidentemente es positivo, sino de “compartir” el poder y las responsabilidades con los ciudadanos. “La democracia se logra a plenitud cuando el pueblo se organiza y se gobierna a sí mismo”.⁶¹

Para lograr ese objetivo, López Obrador propuso reavivar los Comités Vecinales como órganos de representación ciudadana, de esa manera, impulsó la reforma al marco legal con el fin de otorgarles más facultades y para que en cada una de las 1,352 unidades territoriales en que se encuentra dividida la ciudad, dichos comités actuaran como auténticos gobiernos vecinales.⁶²

El propósito inmediato del gobierno capitalino, a través de estas acciones, consistió en bajar hasta las unidades territoriales, recursos y acciones destinadas al desarrollo social. Todo ello quedó plasmado en 1,352 Programas Integrales Territoriales para el Desarrollo Social, en cada uno de los cuales se especificaron las acciones, los alcances, los beneficios, el presupuesto y las dependencias responsables de la ejecución.⁶³

En aquel momento, como ahora, una de las demandas más sentidas de la población era la inseguridad pública. En ese sentido, los Comités Vecinales funcionarían como órganos para promover la participación ciudadana en esa materia, bajo el supuesto de que los habitantes de cada una de las unidades territoriales podrían decidir mejor sobre el uso de los recursos, en lo que se refiere a seguridad pública, al ser ellos quienes padecen directamente los efectos derivados de este problema.

En el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, quedó establecida la forma y funciones que esos Comités Vecinales tendrían en materia de seguridad pública, éstas son:

⁶⁰ Cfr. Mensaje del C. Andrés Manuel López Obrador..., *ap. cit.*

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² *Ibidem.*

⁶³ (Véase Gobierno del Distrito Federal; 2001).

- a) La verificación del Programa de Seguridad Pública Delegacional;
- b) Coadyuvar en la elaboración de un diagnóstico delegacional en materia de seguridad pública, a partir de las demandas y propuestas presentadas por los vecinos de cada comité, según lo señala la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal;
- c) Realizar asambleas vecinales en las cuales se decidirá el destino de los recursos aplicados al programa.

La participación y acciones de esos comités se instrumentaron a través del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), a partir del cual se han desarrollado acciones interinstitucionales en materia de seguridad pública, prevención del delito y utilización de fondos, brindándose, de igual manera, capacitación relativa a la elaboración del diagnóstico de seguridad pública en cada entorno específico.⁶⁴

Este programa fue presentado por el Jefe de Gobierno el día 7 de febrero de 2001 y estaba destinado a aplicarse en las 1,352 unidades territoriales que componen el DF. El propósito fundamental del programa era llevar hasta las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones definidas y recursos que beneficien a los ciudadanos, especialmente a aquellos que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación.

El programa se encuentra constituido por los siguientes subprogramas:

- Prevención del Delito;
- Apoyo Integral a los Adultos Mayores de 70 años;
- Becas a Personas con Discapacidad;
- Becas a Niñas y Niños en Situación de Vulnerabilidad;
- Créditos para la Ampliación y Mejoramiento de Vivienda en Lote Unifamiliar;
- Mantenimiento de Unidades Habitacionales de Interés Social;
- Estancias Infantiles;
- Microcréditos para Actividades Productivas de Autoempleo;
- Becas para la Capacitación de Adultos Desempleados, de entre 40 y 55 años de edad;
- Apoyo al Desarrollo Rural. Desayunos Escolares;

⁶⁴ *Ibidem.*

- Construcción y Mantenimiento de Escuelas; y
- Apoyo a Mercados Públicos.

El subprograma de prevención del delito tiene como propósito central contribuir con el combate a la inseguridad pública, mediante la participación activa de la población. Para cumplir con ese propósito se estableció que, a partir de las Asambleas Vecinales, los ciudadanos decidirían en qué acciones, bienes o servicios se aplicarían los recursos económicos destinados por dicho programa para cada unidad territorial.⁶⁵

Tanto en el programa de Seguridad Pública capitalino como en el propio PITDS, se hace referencia a la realización de tareas de prevención del delito por parte de los propios ciudadanos. En realidad, en ninguno de los programas mencionados se especifica lo que la autoridad capitalina entiende por “prevención del delito”; lo que si es verdad, es que ésta queda reducida a una serie de acciones muy concretas, que el propio PITDS establece y que los comités realizarán una vez que se haya decidido el uso de los recursos en las Asambleas Vecinales.

En el programa se establecen las siguientes acciones a desarrollar por parte de los comités, según lo que se acuerde en cada una de las Asambleas Vecinales:

- Instalación de alarmas, conectadas directamente a la jefatura de policía del sector correspondiente;
- Instalación de luminarias;
- Remodelación de módulos de seguridad y servicio social;
- Compra de cuatrimotos para usarlas en lugares inaccesibles;
- Contratación de servicios de orientación jurídica para padres de familia;
- Adquisición de bicicletas, para vigilancia;
- Instalación de alarmas vecinales.
- Dotación de radiolocalizadores para los policías y vigilantes; y
- Capacitación sobre temas como violencia intrafamiliar y adicciones, entre otros.

La decisión sobre qué “acción” o “acciones” desarrollaría cada comité, se tomaría en las Asambleas Vecinales, a las que el gobierno capitalino

⁶⁵ *Ibidem.*

convocó para el mes de mayo del año 2001. Esas decisiones tomaron efecto una vez que fueron presentadas por escrito al gobierno delegacional correspondiente y se pusieron en práctica con los recursos asignados por el gobierno del DF, en promedio, 500 mil pesos por cada comité (véase tabla 2).

Tabla 2. Presupuesto de Comités Vecinales para la prevención del delito

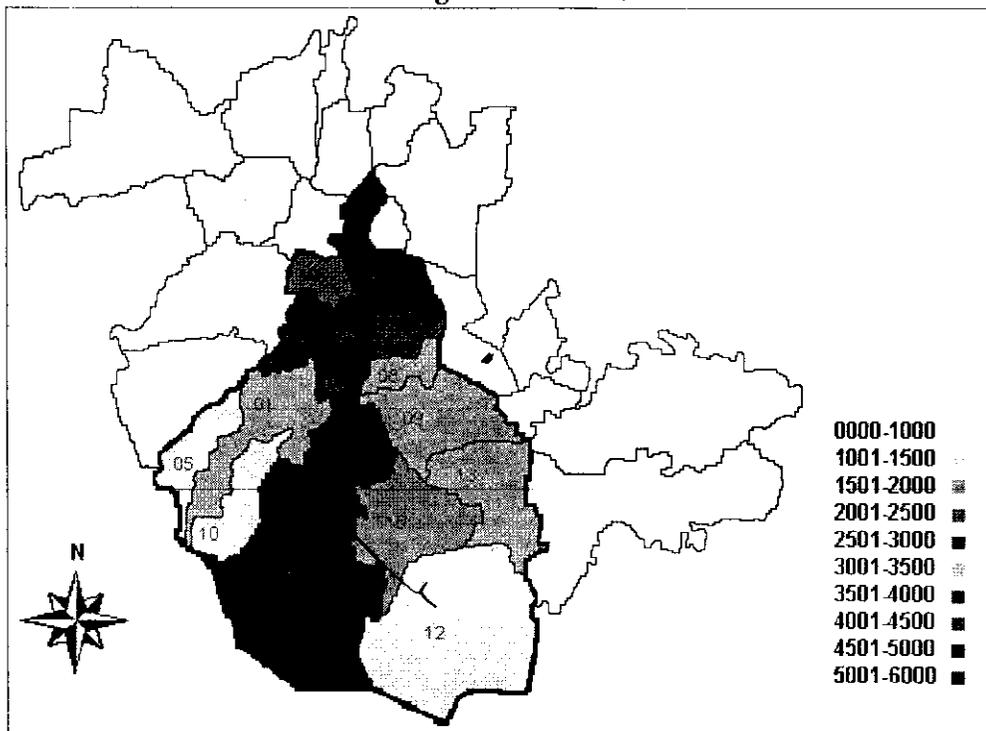
Delegación	Meta financiera (pesos)	Nº de comités	Promedio
Álvaro Obregón	80,000,000	160	500,000
Azcapotzalco	45,500,000	91	500,000
Benito Juárez	36,250,000	56	647,321
Coyoacán	58,000,000	116	500,000
Cuajimalpa de M.	18,000,000	36	500,000
Cuauhtémoc	21,500,000	43	500,000
Gustavo A. Madero	82,000,000	164	500,000
Iztacalco	28,000,000	56	500,000
Iztapalapa	93,000,000	186	500,000
Magdalena Contreras	20,500,000	41	500,000
Miguel Hidalgo	37,500,000	59	635,593
Milpa Alta	6,000,000	12	500,000
Tláhuac	18,500,000	37	500,000
Tlalpan	73,500,000	147	500,000
Venustiano Carranza	30,500,000	61	500,000
Xochimilco	35,500,000	71	500,000
Totales	684,250,000	1,336	512,163

Fuente: Andrés M. López Obrador; 2001, *Anexo estadístico*.

La seguridad pública y la participación ciudadana en las delegaciones del Distrito Federal

Durante los últimos años los problemas de inseguridad pública en la ciudad de México, si bien se han desarrollado a partir de factores que imperan en todo el espacio capitalino, no han seguido la misma dinámica ni han presentado las mismas proporciones en todas las delegaciones políticas. Es importante aclarar este hecho, ya que a menudo se percibe a la ciudad como un espacio político, económico, cultural y social homogéneo.

Mapa 2. Incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes
en las Delegaciones del DF, 2000



Fuente: Elaboración propia con datos de la PGJDF e INEGI.

En la última década los problemas de inseguridad pública comenzaron a afectar a sectores sociales a los que anteriormente sólo afectaban de manera marginal. Esos sectores sociales, pertenecientes en su mayoría a las clases media alta y rica, se concentran principalmente en las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.

Evidentemente, con el crecimiento de la incidencia delictiva y la consecuente expansión de la actividad criminal, muchos de esos sectores comenzaron a percibir la gravedad del problema, principalmente a través del aumento de delitos como el robo a transeúnte, el robo de vehículo, el robo a casas habitación y el secuestro. En el siguiente mapa (mapa 2) se puede observar el índice delictivo por cada 100 mil habitantes en todas las delegaciones políticas de la entidad.

Como puede observarse, las delegaciones que presentan la mayor incidencia delictiva son, también, las que menos unidades territoriales marginadas tienen y, además, son en las que se concentra la mayor parte de la actividad económica de la ciudad. En delegaciones como Benito Juárez (3), Miguel Hidalgo (11), y Cuauhtémoc (6), los índices delictivos son superiores a los 4,000 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que en delegaciones como Tláhuac y Milpa Alta estos índices no superan los 1,600 delitos. En la tabla 3 se puede observar el porcentaje de unidades territoriales marginadas en comparación con la incidencia delictiva.

Antes de analizar las delegaciones seleccionadas, conviene ofrecer un panorama general sobre el comportamiento de la delincuencia capitalina durante el primer año de la administración de López Obrador, con el propósito de ver en qué medida se ha conseguido tener algún efecto sobre el fenómeno delictivo y sobre la percepción que la población tiene al respecto.

Cuando López Obrador tomó en sus manos la jefatura de gobierno del DF, la incidencia delictiva en la entidad había llegado a su punto más bajo desde que finalizó 1995 (véase gráfico 7). Esto planteó un doble reto a la nueva administración perredista, pues si bien los niveles delictivos se habían reducido drásticamente en términos estadísticos, desde la crisis delictiva de 1997 la percepción y confianza de la población con respecto al desempeño gubernamental en materia de seguridad pública seguía siendo negativa. Entonces, por un lado, existía el reto de mantener a la baja los índices delictivos y, por otro, había que empezar a ganar la confianza de la población.

Tabla 3. Unidades Territoriales marginadas e incidencia delictiva

Delegación	Unidades territoriales	Unidades territoriales con marginación	Porcentaje de unidades territoriales marginadas	Tasa de delitos por cada cien mil habitantes
Álvaro Obregón	160	109	68	1,871
Azcapotzalco	91	35	38	2,128
Benito Juárez	56	1	2	5,760
Coyoacán	116	28	24	2,730
Cuajimalpa de M.	36	32	89	1,499
Cuauhtémoc	43	10	23	5,832
Gustavo A. Madero	164	88	54	2,725
Iztacalco	56	43	77	3,221
Iztapalapa	186	150	81	1,916
Magdalena Contreras	41	29	71	1,212
Miguel Hidalgo	75	23	31	4,392
Milpa Alta	12	12	100	1,286
Tláhuac	37	36	97	1,663
Tlalpan	147	79	54	2,203
Venustiano Carranza	61	31	51	4,082
Xochimilco	71	61	86	1,551

Fuente: Andrés M. López Obrador; 2001, *Anexo estadístico* y Agenda Estadística del Distrito Federal 2000.

La tarea más importante emprendida por el gobierno actual de la ciudad consistió en involucrar a la población a través de los mencionados Comités Vecinales de Participación Ciudadana, además de la creación de la figura de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, cuyo principal objetivo ha sido combatir y prevenir la criminalidad, al igual que procurar e impartir justicia por medio de un enfoque integral que permita reducir la incidencia delictiva a través de planes y programas de prevención.⁶⁶

Con esta figura, que entro en vigor a finales del año 2001, el gobierno ha pretendido aumentar la confianza en el sistema de justicia capitalino, con el propósito fundamental de conseguir un aumento en el número de denuncias presentadas por la población y así reducir la cifra negra delictiva.⁶⁷ En realidad se trata de una figura similar a la de los

⁶⁶ La información de las coordinaciones se puede consultar en www.df.gob.mx.

⁶⁷ *Ibidem*.

Ministerios Públicos, solamente que éstas resultan ser más completas y pretenden tener una mejor coordinación interinstitucional. Cada una de las 70 coordinaciones existentes se encuentra integrada por: los sectores de policía preventiva, las Agencias del Ministerio Público, los Juzgados Cívicos, los defensores de oficio, los médicos legistas y las Coordinaciones de Zona de Participación Ciudadana. Además, cuentan con la presencia de un representante del Jefe Delegacional y uno del Jefe de Gobierno.

La integración de estas coordinaciones se basa en los siguientes criterios: índices demográficos, índices delictivos, número de Comités Vecinales, extensión territorial a cubrir, organización sectorial y de cuadrantes de la Policía Preventiva, zonas de atención de la fiscalía y Agencias del Ministerio Público.

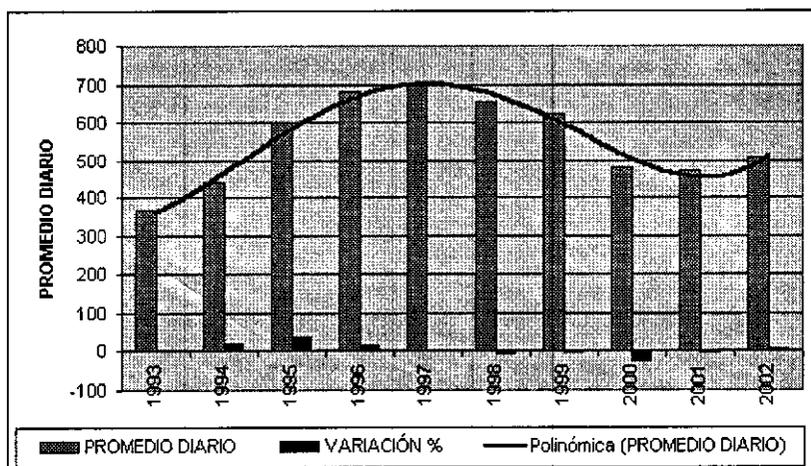
Así pues, con la propuesta de aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones directas en materia de seguridad—que se concretó con la distribución de recursos y la compra de material— y la pretensión de incrementar la confianza de la población en el sistema de procuración de justicia, el gobierno capitalino inició la tarea de combatir la delincuencia con resultados que aún no reflejan adecuadamente su desempeño, los cuales, sin embargo, pueden ofrecer un panorama general sobre la actuación de las autoridades en la materia.

Si analizamos las cifras proporcionadas por la PGJDF para el año 2001, observaremos que en el DF la tendencia delictiva mantuvo la línea descendente que tomó a partir de 1998. En este periodo se registraron ante Agencias del Ministerio Público un total de 171, 470 delitos, es decir, hubo un decremento de 2.78% con respecto al año 2000. Es importante destacar que los delitos más impactantes y que más afectan a la población, como el robo a transeúnte, el robo de vehículo, la violación y el homicidio, mostraron también una tendencia descendente importante, pues se cometieron 9.65% delitos menos con respecto al año 2000; entre las tendencias descendientes destacan la de robo a transeúnte, que disminuyó en un 12%, y la de robo de vehículos, con una disminución de 11.9%.⁶⁸

Lo que el gráfico 7 muestra es que, en efecto, de 1998 hasta el mes de diciembre de 2001 existió una tendencia delictiva a la baja, la cual se rompió

⁶⁸ (Cfr. PGJDF; 2002a).

Gráfico 7. Promedio diario de denuncias en el DF, 1993-2002



Fuente: PGJDF, Dirección de Estadística Criminal, 2002.

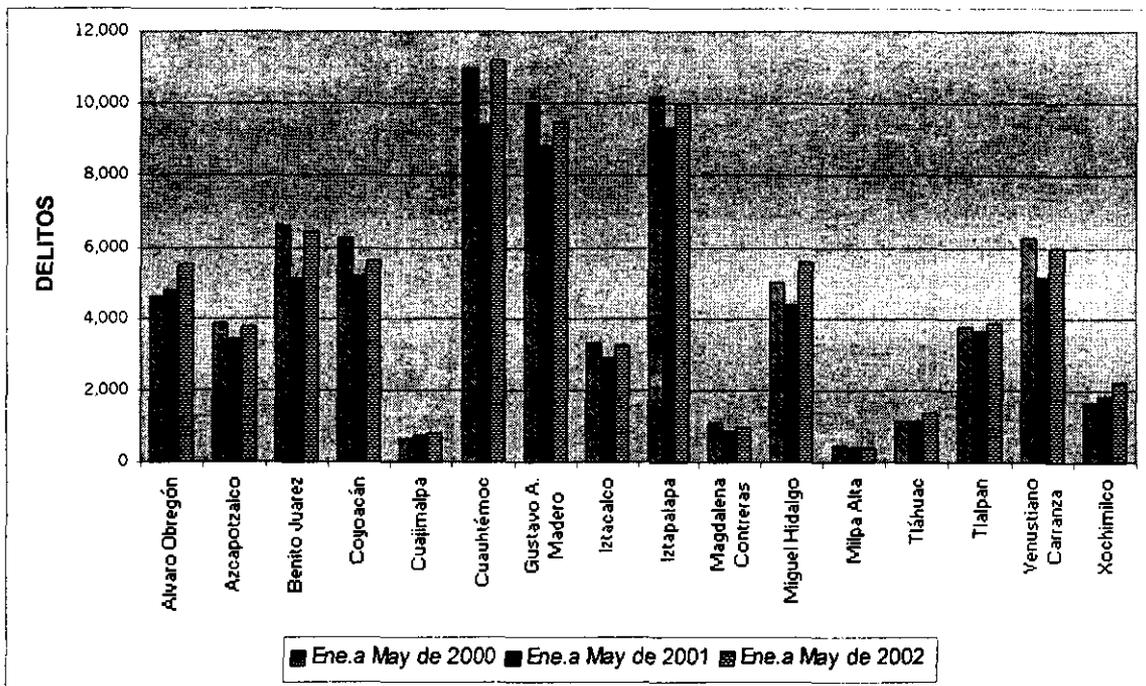
al iniciar el 2002, año en el que nuevamente comienza a observarse un incremento de las denuncias presentadas ante el Ministerio Público. Con base en esto, cabe preguntarse si es que las coordinaciones creadas por el gobierno del DF, que entraron en funciones en el mes de septiembre de 2001, han tenido un efecto positivo en la población, por lo que ahora se denuncia más que antes. Si esto es así, no podría entonces hablarse de que ha habido un aumento en los índices delictivos, sino más bien un aumento en las denuncias y una reducción de la cifra negra.

Tal vez la declaración más clara en ese sentido se encuentre en el informe de actividades que la PGJDF difunde periódicamente en su página de Internet, y en el que se señala lo siguiente: “A partir del mes de septiembre del año pasado, cuando se establecieron las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en la ciudad de México, las denuncias se han incrementado al ofrecer a la ciudadanía un mayor número de agencias para efectuarlas...”⁶⁹

Como ya se ha mencionado, resulta evidente que el número de delitos denunciados creció notablemente durante el año 2002. De enero a mayo del 2001 la procuraduría recibió 66,968 denuncias. En los mismos meses

⁶⁹ PGJDF. *Resumen ejecutivo de actividades*, junio de 2002. Para más detalles consúltese la página de la esa institución en www.pgjdf.gob.mx.

Gráfico 8. Delitos denunciados en las Delegaciones del DF, 2000-2002



Fuente: PGJDF. *Dirección de Estadística criminal, 2002.*

del 2002 la cifra llegó a 76,241, de tal manera que es un 13.9% más alta. Tal porcentaje no afecta por igual a todos los delitos. El número de vehículos robados y los robos a transportistas han disminuido; no obstante, el robo a casas habitación subió 7.5%; el robo a transeúnte aumentó 9.3%, al igual que las lesiones intencionales, 17.5% y las violaciones, 25.4%.

Esta última cifra, la relacionada con las violaciones, es particularmente relevante, ya que la explicación que ofrecen las autoridades con respecto a que ha habido un aumento de las denuncias a partir de la entrada en operación de las coordinaciones territoriales, se contradice. En los cinco primeros meses del 2001, en el DF se registraron 453 violaciones. En el mismo lapso del 2002 la cifra había ya alcanzado las 568 violaciones denunciadas. El aumento no puede atribuirse a las Coordinaciones Territoriales, ya que las violaciones sólo pueden denunciarse en las agencias especializadas en delitos sexuales y en ambos periodos existieron las mismas: cuatro, en todo el DF.⁷⁰

Si se observamos a partir del mapa 2 y el gráfico 8 la manera en que se distribuyeron los delitos en las diversas delegaciones de la ciudad, podemos llegar a una conclusión mucho más general. De acuerdo con lo que se ve en el mapa 2, la delincuencia conocida (con la cual se elaboran los índices por cada 100 mil habitantes) se distribuye siempre en el DF de la misma manera: en el centro de la ciudad, o sea en las Delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez llega a su cima⁷¹ y de ahí disminuye gradualmente conforme se avanza hacia la periferia. El fenómeno no es propio del DF y se repite en todas las grandes ciudades.⁷²

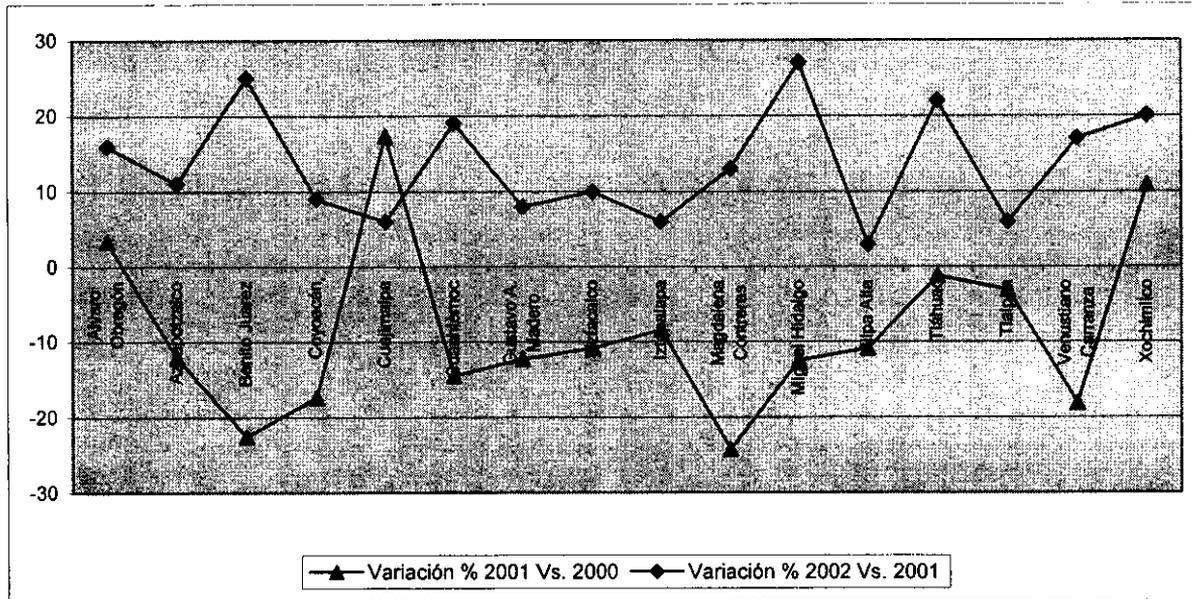
Un fenómeno interesante que se observa es que el grado de inclinación de la pendiente delictiva no siempre es el mismo. Cuando la delincuencia está disminuyendo, la proporción en que bajan las denuncias es mayor en el centro que en la periferia, de tal manera que el grado de la pendiente disminuye en las delegaciones del centro y se vuelve un poco más horizontal. Cuando la criminalidad aumenta, obviamente sucede lo contrario: los crímenes que se registran en el centro de la ciudad son más, en proporción y en número, que los de la periferia (véase gráfico 9).

⁷⁰ (Cfr. Gobierno del Distrito Federal; 2002a).

⁷¹ En estas delegaciones se concentra el 40% de la actividad delictiva registrada en el DF.

⁷² (Cfr. Daryl A., Hellman; 1980: 27-29).

Gráfico 9. Variación porcentual de los delitos denunciados en las Delegaciones del DF, 2000-2001 y 2001-2002



Fuente: PGJDF. Dirección de Estadística Criminal, 2002.

Si las coordinaciones territoriales estuvieran teniendo el efecto que las autoridades buscan, y sólo hubiera más denuncias, con la consecuente disminución de la cifra negra pero no más crímenes, la delincuencia registrada estaría subiendo en una proporción más o menos similar, tanto en el centro como en la periferia o, en todo caso, un poco menos en el centro que en las zonas aledañas.

Los datos que ofrece la propia PGJDF no dejan duda alguna sobre el hecho de que está ocurriendo precisamente lo contrario. Si se comparan las cifras de enero a mayo del 2001 con las del mismo lapso del 2000, se descubrirá que en la zona central del DF, que comprende las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, se registró un incremento del 21.2%. En el resto de la ciudad, en cambio, el aumento fue del 9.7%. La conclusión lógica es que el número de denuncias se incrementó en el año 2002, debido a que el número de crímenes que se cometen está aumentando, y no precisamente el número de denuncias.

Conclusión

Si resulta evidente que el problema de la delincuencia en la capital del país ha tenido durante el año 2002 un repunte estadístico significativo, bien vale la pena preguntarse ¿ las políticas puestas en operación por el gobierno de la ciudad han contribuido positivamente a que este aumento no se haya disparado en proporciones mayores?, también ¿ la puesta en operación de dichas políticas no ha sido la más adecuada, lo que ha dado como resultado precisamente este aumento?. Desde un punto de vista general, en materia de seguridad pública el gobierno de la ciudad no ha logrado aún ganar la confianza de la población, a pesar de haber promovido mecanismos de participación ciudadana, los cuales no han generado los resultados esperados. Por otro lado, si bien los gobiernos delegacionales ahora se encuentran en una posición en la que pueden y deben tener más interacción con sus habitantes, en materia de seguridad pública siguen dependiendo de las líneas de acción marcadas por el gobierno capitalino a través del Programa de Seguridad Pública. La mejor respuesta a las interrogantes respecto de la eficiencia y eficacia de los programas e iniciativas del Gobierno del Distrito Federal, se ha puesto de