



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD
PÚBLICA PARA COMBATIR A LA
DELINCUENCIA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO,
ESTADO DE MÉXICO, DE LOS PERIODOS
2002 AL 2005, Y DEL 2005 AL 2007

T E S I S

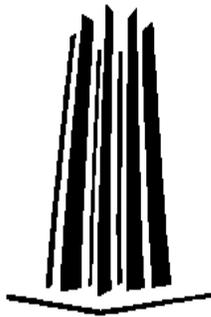
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LIC. JOSÉ VIRGILIO VENEGAS DELGADO

ASESOR:

DR. JOSÉ ANTONIO ALVAREZ LEÓN



MÉXICO, ARAGÓN

SEPTIEMBRE 2008



FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EN PRIMER LUGAR A MI DIOS, POR HABERME DADO LA VIDA
Y LA SABIDURÍA NECESARIA, EN TORNO A LA ELABORACIÓN
DE ESTA TESIS

JESUCRISTO

A MIS PADRES QUE ME DIERON LA VIDA, E INCULCARON UNA
SERIE DE PRINCIPIOS Y VALORES MORALES
QUE HOY DÍA PARA MI REPRESENTAN
HERRAMIENTAS INVALUABLES

AURELIO VENEGAS QUINTANA Y MA. CONCEPCIÓN
DELGADO DE VENEGAS

A MI ESPOSA QUE EN TODO MOMENTO
ME DEMOSTRÓ INCODICIONALMENTE
SU COMPRENSIÓN Y APOYO

INGRID IVONNE HUERTA ACOSTA

A MIS PROFESORES QUE SIEMPRE ESTUVIERON DIPUESTOS A DAR
LO MEJOR DE SÍ MISMOS EN CADA UNA DE SUS CATEDRAS,
CONTRIBUYENDO EN GRAN MANERA
A MI FORMACIÓN ACADÉMICA

MIS MAESTROS DE LA FES ARAGÓN

A MI ASESOR DE TESIS POR COMPARTIRME AMABLEMENTE
PARTE DE SUS CONOCIMIENTOS, Y ORIENTARME
DESDE LA GÉNESIS DE ESTE TRABAJO
HASTA SU CULMINACIÓN

DR. JOSÉ ANTONIO ALVAREZ LEÓN

AL CONACYT QUE ME IMPULSÓ CONSTANTEMENTE
A TRAVÉS DE SUS APOYOS, PARA HACER
POSIBLE LA REALIZACIÓN DEL
PRESENTE PROYECTO

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

A LA UIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MI ALMA MATER,
POR HABERME BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE CURSAR
UN POSGRADO LLENO DE GRANDES SATISFACCIONES

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

A MI COMITÉ POR SU VALIOSO APOYO

DR. ELÍAS POLANCO BRAGA

DR. BERNABÉ LUNA RAMOS

DR. JUAN MARIO CARDOSO CASTILLO

DR. JOSÉ ANTONIO ALVAREZ LEÓN

MTRO. FERNANDO ROMÁN GARCÍA



ATENCO



CHIAUTLA



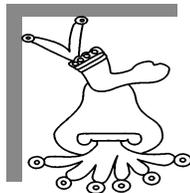
CHICONCUAC



TEPETLAOXTOC



PAPALOTLA



TEXCOCO



TEZOYUCA

ÍNDICE	Página
INTRODUCCIÓN	VII
SIGLAS	XI
I. ELEMENTOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA	
1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	1
1.1.1. Definición de Políticas Públicas	2
1.1.2. Formulación de las políticas públicas	4
1.1.3. Ámbitos de aplicación de las políticas públicas	16
1.2. LA SEGURIDAD PÚBLICA	18
1.2.1. Definición de seguridad pública	18
1.2.2. La seguridad pública como atribución del Gobierno del Estado de México	21
1.3. LA DELINCUENCIA	26
1.3.1. Definición de delincuencia	27
1.3.2. Delito	29
1.3.3. Delincuente	33
1.3.4. FORMAS DE ORGANIZACIÓN PARA DELINQUIR	38
1.3.4.1. La delincuencia común	39
1.3.4.2. La delincuencia organizada	41
1.4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO	43
1.4.1. Función y alcance actuales de las políticas en seguridad pública frente a la delincuencia en el Estado de México	45
1.4.2. Perspectivas actuales en el Estado de México sobre el combate a la delincuencia	49
II. EL ORIGEN DE LA DELINCUENCIA Y SUS REPERCUSIONES EN LOS ÁMBITOS JURÍDICO, ECONÓMICO Y SOCIAL	
2. FACTORES QUE PROPICIAN LA DELINCUENCIA	52
2.1.1. Violencia intrafamiliar y maltrato infantil	52
2.1.2. Familias fragmentadas o disfuncionales	61
2.1.3. Falta de fuentes de empleo	63
2.1.4. Falta de oportunidades educativas	68
2.1.5. Crecimiento urbano no planificado	73
2.1.6. Hacinamiento en hogares de bajos ingresos	76
2.1.7. Farmacodependencia	78
2.2. REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO JURÍDICO	82
2.2.1. Impunidad de la delincuencia	83
2.2.2. Corrupción de los servidores públicos	87
2.2.3. Ineficacia de las leyes penales	89
2.2.4. Fracaso del sistema penitenciario	92
2.3. CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO	94
2.3.1. Fuga de capitales	94
2.3.2. Temor a la inversión	95
2.3.3. Bajos niveles turísticos	97

2.4. REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO SOCIAL	100
2.4.1. Altos índices de inseguridad	100
2.4.2. Descomposición social	103
2.4.3. Incremento delincencial	106
III. REGIONALIZACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO	
3.1. LA REGIONALIZACIÓN	109
3.1.1. Definición de regionalización	110
3.1.2. Motivos de la regionalización	111
3.1.3. Regionalización en el Estado de México	113
3.2. EL ESTADO DE MÉXICO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA	118
3.2.1. Las políticas estatales en seguridad pública en la Región XI Texcoco, Estado de México	128
3.2.2. Políticas para la prevención del delito	145
3.2.3. Políticas para combatir a la delincuencia	146
3.3. POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN OTRAS ENTIDADES DEL PAÍS	149
3.3.1. En el Distrito Federal	149
3.3.2. En Chihuahua	161
3.3.3. En Nuevo León	165
3.4. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN OTROS PAÍSES	173
3.4.1. En Chile	173
3.4.2. En Panamá	181
IV. ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DE LOS PERIODOS 2002 AL 2005, Y DEL 2005 AL 2007	
4.1. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA	188
4.2. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2005-2011 PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA	206
4.3. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DEL AÑO 2002 AL AÑO 2005	216
4.3.1. Análisis y evaluación de las políticas en seguridad pública en la Región XI Texcoco, Estado de México, del año 2002 al año 2005	225
4.4. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DEL AÑO 2005 AL AÑO 2007	233
4.4.1. Análisis y evaluación de las políticas en seguridad pública en la Región XI Texcoco, Estado de México, del año 2005 al año 2007	239
PROPUESTAS	276
A) PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO	276
B) OTRAS PROPUESTAS PARA HACER EFECTIVO EL COMBATE A LA DELINCUENCIA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO	284
CONCLUSIONES	295
ANEXOS	302
GLOSARIO	356

INTRODUCCIÓN

El Estado de México ha sido un lugar en donde se ha resentido sensiblemente el impacto de la delincuencia, literalmente ha pasado a ser un tema que en boca de todos los habitantes mexiquenses, se ha convertido en un reclamo social que indudablemente requiere atención prioritaria.

El deterioro en los ámbitos económico, jurídico y social, que emanan del citado fenómeno, nos amonesta a la creación de nuevos planteamientos que logren integrar a las políticas en seguridad pública para el combate del delito, que se han tenido durante los últimos años, y que hasta el momento no han concebido los resultados esperados.

En tal entendido, y con motivo de nuestra investigación, hemos delimitado el esquema de estudio a la Región XI Texcoco, Estado de México, que se encuentra integrada por los municipios de Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca, entidades que son habitadas por un número importante de personas que hoy día creemos que las cosas pueden cambiar de manera positiva.

En las siete localidades mencionadas, se ha puesto de manifiesto del año 2002 al año 2007, un ineficiente combate a la delincuencia, tras una carente integración en lo que a políticas en seguridad pública se refiere, lo que se puede comprender como un eminente fracaso en la utilización de los diferentes instrumentos que supuestamente se diseñaron para hacerle frente a dicho mal social.

Es por esa razón, que hemos decidido abordar de manera clara y concisa lo referente al momento y ámbito en que se gestaron aquellos programas, líneas de acción, mecanismos y estrategias, que como instrumentos para la prevención del delito y el combate a la delincuencia en la citada región, carecieron de unificación, y por ende, de un impacto rentable para la sociedad.

Así tenemos que se realizó un estudio sobre las políticas utilizadas en el orden municipal de nuestra región en estudio, de los periodos 2002 al 2005, y del 2005 al 2007; pero sin dejar de hacer alusión de aquellas que provinieron de los

ámbitos federal y estatal. Para lo cual, utilizamos el método histórico, como procedimiento en la pre-comprensión y hermenéutica del fenómeno delictivo en los periodos aludidos, el método comparativo, para confrontar las políticas públicas utilizadas, y de igual manera, para examinar las estadísticas que en averiguaciones previas iniciadas por municipio de 2002 a 2007 se generaron en cada una de las siete municipalidades, contando así con un panorama particular sobre cada una de ellas, mismo que nos permitió exponer una evaluación particular, independiente y global. Por otra parte, también se utilizó el método deductivo, donde a partir del análisis de cada subcapítulo, en su momento nos condujo a dar propuestas y conclusiones sobre nuestro problema de investigación.

Además, tomamos como background, a la Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann, en lo referente a la autopoiesis, para comprender la deconstrucción que ha estado sufriendo el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al no estar en posibilidades de auto-producir sus elementos desde el orden de gobierno federal hasta el orden de gobierno municipal, como lo ha hecho la propia delincuencia.

En ese sentido, exponemos a modo de propuestas un modelo integrador de las políticas en seguridad pública para el combate del delito de los periodos 2002 al 2005, y del 2005 al 2007, que a la par de otras sugerencias habrán de reforzar la actual labor institucional de prevención y ofensiva en contra del fenómeno delincencial, por parte de los distintos órganos encargados de tan apreciada función.

Igualmente destacamos la importancia de que a través de nuestros planteamientos, se busca volver a generar la confianza de los mexiquenses hacia las instituciones policiales, toda vez que la certidumbre, a la par de una auto-producción de instrumentos anti-delictivos, tenderá a reforzar la propia estructura social, pero para ello, exponemos que se debe privilegiar la utilización de recursos proactivos-preventivos, antes que aquellos de carácter reactivo, en razón de que estos últimos, por lo menos en nuestra región, han mostrado una ineficacia total frente a la delincuencia en sus distintas manifestaciones.

En dicho tenor, señalamos primeramente, que en el **capítulo uno** se realiza un estudio que comienza con el desentrañamiento del significado de política pública, tanto en su contenido como en su formulación. En un segundo plano, se define a la seguridad pública, y se explica como atribución del Gobierno del Estado de México. Después encontramos lo relativo a la delincuencia, el delito, el delincuente, y las formas de organización para delinquir, las políticas públicas y seguridad pública en la entidad estatal mexiquense, y finalmente la función y alcance de dichas políticas frente a la delincuencia, así como las perspectivas actuales sobre el combate de ésta última.

En el **capítulo segundo**, nos referimos a los factores etiológicos que propician la delincuencia, y como se auto-producen y evolucionan sus elementos dentro de nuestra región, rebasándose los instrumentos que se tienen para combatirla, para finalmente hacer mención de sus repercusiones en la esfera jurídica, económica y social.

En un **tercer capítulo**, hablamos de la regionalización en el Estado de México, además de citar las políticas en seguridad pública para la prevención del delito y combate a la delincuencia en la Región XI Texcoco; enunciándose igualmente a las políticas sobre dichos rubros, en el Distrito Federal, Chihuahua, y Nuevo León. Y en el mismo sentido, a los instrumentos implementado en Chile y Panamá para confrontar al fenómeno delincencial.

En el **cuarto y último capítulo**, se hace un análisis de las políticas que en materia de seguridad pública para la prevención del delito y combate a la delincuencia, se plantearon en los Planes Nacionales de Desarrollo 2001-2006, comparando los resultados tanto en el orden federal como en el estatal.

De la misma manera se realiza el estudio del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, para tener una base sobre los resultados que en seguridad pública se tuvieron respecto del combate al delito del año 2002 al 15 de septiembre de 2005, y del 16 de septiembre de 2005 al año 2007, para con ello, estar en posibilidades de confrontar una evaluación global sobre los resultados que se reportaron en el combate a la delincuencia en las diferentes administraciones municipales de cada uno de los siete municipios que nos atañen, y comprobar finalmente nuestra

hipótesis, de que se careció de un modelo integrador de las políticas en seguridad pública en el orden municipal, según índices de averiguaciones iniciadas por municipio que se incluyen en este trabajo.

Finalmente, como ya decíamos en líneas anteriores, se ofrecen varias propuestas para la integración del citado modelo, además de otras sugerencias que en la actualidad podrían resultar útiles en el orden municipal, estatal, y porque no, en el federal, por estar dirigidas a eficientar la ofensiva frente a la delincuencia de manera proactiva.

LIC. JOSÉ VIRGILIO VENEGAS DELGADO

SIGLAS

AMAPSI	Asociación Mexicana de Alternativas en Psicología
APPO	Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
CCESP	Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública
CCMSP	Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública
CAINM-INP	Clínica de Atención Integral al Niño Maltratado del Instituto Nacional de Pediatría
CAIP	Centro de Atención Inmediata al Público
CAMIS	Centro de Atención al Maltrato Intrafamiliar y Sexual
CDM	Comisión de Desarrollo Metropolitano
ICESI	Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad
CEFERESOS	Centros Federales de Readaptación Social
CERESOS	Centros de Readaptación Social
CETIS	Centros de Estudios Tecnológicos, Industriales y de Servicios
CNDH	Comisión Nacional de lo Derechos Humanos
CNSM	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública (instancia superior de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública)
CONAGO	Convención Nacional de Gobernadores
CONALEP	Colegios de Educación Profesional Técnica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPACI	Concejo de Participación Ciudadana
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México
CPEM	Código Penal del Estado de México
CSPM	Comisión de Seguridad Pública Municipal
DIF	Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia

DIIP	Dirección de Información e Investigación Policial
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal
FORTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FOSEG	Fideicomiso Fondo de Administración e inversión para la Seguridad Pública del Estado de México
IDH	Índices de Desarrollo Humano
INEGEM	Instituto de Investigación e Información Geográfica, Estadística y catastral del Estado de México
IPN	Instituto Politécnico Nacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LSPPEM	Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEA	Población Económicamente Activa
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PMCH	Puesto de Mando del Centro Histórico
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POLICOM	Policía Comunitario
RNPSP	Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública
SE	Secretario Ejecutivo
SEC	Servicio de Criminalística

SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
SSPDF	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
SSPV	Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad
UAM	Unidad Administrativa Municipal
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CAPÍTULO I

ELEMENTOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ante la delincuencia que actualmente se vive en nuestro país, se han aportado un conjunto de soluciones a través de las llamadas políticas públicas, que son generadas por las instituciones encargadas de combatir a dicho mal, en los tres órdenes de gobierno; pero de las cuales no se han tenido los resultados esperados hasta este momento. El afrontar la inseguridad de la ciudadanía que dimana del impacto delincriminal, ha constituido entonces, un verdadero reto para dichas instituciones, que a lo largo de los años han visto mermado los ejes económico, jurídico, político y social en cada una de las entidades mexicanas, al no conseguirse el funcionamiento esperado de una seguridad integral, generada desde nuestro punto de vista por una falta de integración en aquellas políticas públicas de carácter común. Lo que en consecuencia, refleja un panorama poco alentador, en donde criminales y delincuentes le llevan varios pasos adelante a las instituciones policiacas, escuchándose cotidianamente el clamor social que pide a las autoridades, se tomen cartas en el asunto.

Desde la perspectiva anterior, se hace necesario un estudio en dichos ámbitos de gobierno sobre las políticas en seguridad pública, por lo cual hemos delimitado nuestra investigación a los periodos 2002 al 2005 y del 2005 al 2007 en aras de conocer los programas, mecanismos y líneas de acción utilizados en nuestro país, y en especial las implementadas en la Región XI Texcoco, antes región VII, ubicada dentro de la Macro Región III en el Estado de México, que es en donde hemos delimitado nuestro objeto de estudio. En tal sentido, se hace necesario primeramente realizar un análisis sobre las propias políticas públicas, a fin de comprender de una manera mejor ¿Qué son?, ¿Cómo se formulan? y su dimensionamiento a través de la seguridad pública para combatir a la delincuencia. Ello con el objeto directo de deducir a partir de los resultados obtenidos en los periodos referidos, hasta que punto se ha llevado a la práctica una metodología funcional para la elaboración de dichas políticas.

1.1.1. DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como ha quedado expresado en el párrafo del subtema anterior, primeramente definiremos a las llamadas políticas públicas, y luego en el siguiente subcapítulo, habrá de establecerse un modelo de su formulación bajo un esquema metodológico específico, tomando a la Región XI Texcoco, Estado de México, para tales efectos.

Así, tenemos que para Dye una política pública simplemente es: “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”, y cita también una definición de Eulau y Prewitt, que dice: “Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran, como de aquellos que se atienen a ella”.¹

Mac Rae y Wilde por su parte dan la siguiente definición: “Un curso de acción seleccionada que afecta significativamente a un gran número de personas”.²

Guerrero Orozco Omar al respecto expresa lo siguiente: “La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como un parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. Un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen el pasado con el presente”.³ (Easton Rothwell)

Para Frohock política pública es: “Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas”.⁴

¹DYE, Thomas R. “Understanding Public Policy”, en RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Ed. Plaza y Valdez, México, 1996, p. 13.

² Ibid., p. 14.

³ Ibid., p. 15.

⁴ FROHOCK, F.M. *Public Policy. Scope and logic*, [s. p.], en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html#fn2> p. Web consultada el 01 de noviembre de 2006 a las 12:27 horas.

Esta última definición nos plantea que en busca de solucionar intereses comunes, se van a instrumentar prácticas sociales, ello se convierte en una búsqueda de alternativas que tengan funcionalidad y sean idóneas para resolver una o varias situaciones en concreto.

Por tanto, quienes tienen que instrumentar las prácticas sociales para solucionar los problemas que afectan a la colectividad o a cierto grupo social, es el gobierno en sus tres respectivos órdenes (Federal, Estatal y Municipal).

Otra definición de política pública dice que: “Son los programas y acciones que debe desarrollar un gobierno, en un determinado periodo de tiempo, para satisfacer los requerimientos de los diferentes grupos que forman la sociedad”.⁵

Esto nos da la pauta para comprender, que las políticas públicas se preparan para los sectores de la salud, la educación, la vivienda, el transporte, la energía, etcétera. Se utilizan además para proporcionar otros servicios como son electricidad, agua y combustibles; por supuesto, sin dejar de lado el referente a la seguridad pública.

En el caso de las políticas dirigidas al combatir la delincuencia a través de la seguridad pública, éstas deben ir encaminadas a la concepción de planes y estrategias para el aprovechamiento de los recursos públicos en los diferentes órdenes de gobierno, que en beneficio de la sociedad son destinados para la atención del citado rubro, al igual que la generación de mecanismo eficientes que permitan la integración de programas y líneas de acción dirigidas a mejorar el papel de las corporaciones policiacas en su labor combativa de la delincuencia para el beneficio de la ciudadanía.

No cabe la menor duda que las políticas públicas o “mecanismo para ejercer el poder”⁶ como las ha llamado **Mario Arroyo**, deben de presentar coherencia para que éstas funcionen, y deben estar dadas por una formulación preliminar de

⁵ VALENCIA, Enrique S. *Agenda de temas de seguridad bilateral México-Estados Unidos en el marco de las diversas fases de la geopolítica. Los energéticos como instrumentos de control geopolíticos*. Ciclo de Ponencias, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, México, 17 al 21 de enero de 2005.

⁶ *Modelo Integral para la Formulación de Políticas Públicas en Materia de Seguridad Pública en México*. Foro Internacional Convivencia Segura. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública D.F. México, 27, 28 Y 29 de marzo de 2006.

proposiciones políticas bien diseñadas, tomando en cuenta las opiniones directas de los interesados y beneficiarios de su implementación.

1.1.2. FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El éxito de las políticas públicas, recae fundamentalmente en el diseño cuidadoso de planes para el mejor aprovechamiento de los recursos que se puedan tener en un tiempo y lugar determinado, por tanto se debe seguir una metodología.

Para la formulación de las políticas públicas, se deberán de tomar en cuenta varios aspectos, de tal manera que para explicar los pasos que su procedimiento conlleva, utilizaremos como modelo de nuestra investigación el criterio de Carlos Ruiz Sánchez que establece en su “Manual para la elaboración de políticas públicas” como a continuación se muestra:

Identificación y definición del problema:

En primer término, tenemos que problema es “un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan las consecuencias de un fin”.⁷

Para nosotros, el problema que se plantea en el presente proyecto, consiste en que las políticas en materia de seguridad pública, implementadas en el Estado de México, específicamente en la Región XI Texcoco, en los periodos del 2002 al 2005 y del 2005 al 2007, han evidenciado el aumento de la delincuencia y por ende un fracaso de las mismas. En nuestro caso, el problema es la falta de un modelo integrador en las políticas para combatir a la delincuencia por parte de quienes deben coordinarse para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, acorde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su artículo 21, décimo párrafo.

Nuestro problema se define en los siguientes términos:

1. Falta de integración en las políticas en seguridad pública, las cuales han evidenciado el aumento de la delincuencia y por ende un fracaso de las mismas, creándose una percepción de inseguridad que impacta

⁷ RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 17.

negativamente en la vida de los actores sociales en el Estado de México.

Lo delimitamos de la siguiente manera:

Delimitación en tiempo

- A. Estudio de las políticas en seguridad pública para combatir a la delincuencia en la Región XI Texcoco, Estado de México a partir del año 2002 al 2005 y del 2005 al 2007. (Periodos que se toman para nuestro estudio).

Delimitación Lógica del Problema

- B. En primer término, la inseguridad que se vive en el Estado de México por el aumento de la delincuencia, no es exclusivo de la Región XI Texcoco; empero, lo delimitamos a dicha región para fines de nuestro estudio.
- C. En segundo término, tenemos que la delincuencia como tal, afecta a los vecinos y habitantes de las distintas comunidades de cada uno de los municipios que conforman a la citada región, debido a ello los impactos negativos se manifiestan en detrimento de su calidad de vida, que en otras condiciones debieran ser favorables.

Una vez que hemos establecido la problemática, procederemos a identificar y definir las dificultades susceptibles de modificación por las políticas públicas.

Para ello es indispensable acercarnos a las fuentes que nos proporcionen los elementos necesarios que hagan posible detectar en que momento las políticas en seguridad pública no están cumpliendo su cometido; si en algún punto entre ellas se contraponen, o están fuera de la realidad social, o porque desde su implementación no se han podido integrar entre sí por diversas circunstancias. En este sentido, es indispensable contar con los informes estadísticos y cada uno de los programas institucionales relacionados con el ámbito de aplicación de las políticas en seguridad pública, para estar en posibilidades de desarrollar nuestras

acciones de integración, y cualquier otro mecanismo que logre un eficiente combate a la delincuencia a partir del modelo en análisis.

Es preciso aclarar, que al implementar una o más políticas, se deben de tomar en cuenta otras que aunque no sean de la misma naturaleza, pueden influir en el funcionamiento de las nuevas que se propongan, tal es el caso de las políticas en educación, salud, vivienda, etcétera.

En nuestro caso, como bien ya lo mencionamos, para conocer el estado en que se encuentra el ámbito de la política pública que sea de nuestro interés, se deberán considerar los índices o indicadores nacionales, estatales o locales, según sea el caso, sobre el asunto que se vaya a tratar. Así, para la seguridad pública, se tomarán en cuenta, número de averiguaciones previas iniciadas, porcentajes delincuenciales, dinámica poblacional, y los programas en materia de prevención del delito que se han aplicado; todos y cada uno de ellos en periodos de tiempo bien delimitados.

Igualmente, se deben estudiar la clase de anomalías en los factores económicos, sociales, jurídicos y políticos, que han condicionado o determinado dichas cifras.

Por cuanto hace al conocimiento de la estructura y funcionamiento del sistema del servicio analizado, se tiene que considerar su volumen y calidad, como los recursos involucrados, la productividad, los grupos poblacionales servidos, etcétera.

Tocante a las relaciones entre los productos del sistema y la población, corresponde tomar en cuenta la repercusión del servicio de seguridad pública, y su aceptación por la población tomando en cuenta la demanda real y la satisfecha, contiguamente a las expectativas de los demandantes.

Es muy importante analizar las relaciones entre los dos párrafos anteriores, ya que hay una franca relación de elementos que los afectan recíprocamente.

Posteriormente, se habrá de presentar una vinculación entre lo técnico y lo político:

El conocimiento de la situación que posee el nivel político se confronta y se modifica frente a la información diagnóstica que le provee el nivel técnico, el que a su vez adecua su diagnóstico a la intención y necesidad del nivel político, en un proceso iterativo de muy variable duración.

Otro aspecto que no hay que descuidar, es el referente a las proyecciones de la información, ya que la política pública que se habrá de generar, estará actuando en el futuro, y la información pertenece al pasado. Por ello se deben estimar tendencias y previsiones de lo que probablemente sucedería en caso de que se formulara o no la política pública. Esto es algo importante, y que tenemos que tomar en cuenta, si creemos viable la aplicación de nuevas líneas de acción, mecanismos y programas que haga posible la integración de las políticas en seguridad pública que ya se tienen, así como de otras sugerencias que puedan reforzarlas; por ello, es preciso plantear, los probables resultados que se vayan a conseguir ante la implementación de nuevos paradigmas.

Hasta este momento, la configuración futura deseada para la situación no es una exposición de problemas ni de soluciones; sino que ofrece una concepción de situaciones que —de acuerdo con la ideología que la alimenta— se considera deseable y orienta la acción hacia el logro de esa situación, distinta de la actual.

Selección de soluciones

Una solución es:

- ✓ “Desarrollar un plan o un método, una prescripción, para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre un problema, y
- ✓ “Una combinación de ideas ya existentes”.⁸

Una vez definido nuestro problema, el paso siguiente será seleccionar las diferentes soluciones que pueden tener y llegar a concretarse. Lógicamente puede haber una solución ó varias soluciones para nuestro problema; una solución para varios problemas y problemas que no tengan solución o que no requieran ninguna acción inmediata.

⁸ Cfr. Ibid., p 21.

Dentro de esta gama, lo que interesa aquí es considerar aquellos problemas que tienen varias soluciones, pues son los tributarios de la elaboración de una política pública. Cabe mencionar, de paso, que hay que desconfiar de los problemas que aparentemente tienen una sola solución. Un análisis más concienzudo muchas veces descubre que hay otras soluciones y que la primera no siempre era la mejor.

Para decidir sobre la(s) mejor(es) solución(es) a nuestro problema hay que considerar los siguientes elementos:

1. El respaldo ideológico-político;
2. Valoración de los criterios políticos;
3. Valoración de los criterios técnicos, y
4. Valoración de los criterios administrativos.

En cuanto al respaldo ideológico-político, poco queda por agregar a lo ya dicho; los valores ideológicos determinarán qué tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema (Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Los criterios políticos tienen que ver con el impacto o repercusión social de la política en seguridad pública, por lo que habrá que considerarse los siguientes aspectos:

- **“Agregación.** ¿Cuánta gente piensa que el problema es importante?
- **“Organización.** ¿Qué tan organizada está esa gente?
- **“Representación.** ¿Qué acceso tiene a los niveles decisorios?
- **“Aceptación.** ¿La solución no choca con creencias, costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de la gente?
- **“Sustentación.** ¿La solución favorece o deteriora la imagen del gobierno?
- **“Conflicto.** ¿La solución generaría algún conflicto político o social?
- **“Costo social.** ¿La solución implicaría sacrificio social de algún grupo de gente?
- **“Legitimación.** ¿Quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo?”⁹

⁹ Cfr. JONES, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3ª ed. Brooks/Cole Publishing Co. Monterey, California, 1984, p. 34.

Es necesario responder a cada una de ellas en el transcurso de nuestra investigación, ya que es fundamental conocer objetivamente el campo en que implementaremos nuestra propuesta o propuestas para efficientar el combate a la delincuencia. En el caso de una o varias políticas para la integración de un modelo determinado en seguridad pública, así como de otras que pudieran efectuarse.

Dentro de los criterios técnicos hay que tomar en cuenta los recursos tecnológicos con los que se cuenta para la aplicación de la política pública.

Entre los criterios administrativos se deben considerar la eficiencia y eficacia de las diferentes alternativas de solución, es decir, con cuántos recursos y en qué tiempo se aplicaría cada política pública.

Objetivos y metas preliminares

A partir de la situación actual, se a de establecer una serie de objetivos cuyo cumplimiento permita llegar a la modificación deseada. Para ello es preciso considerar los plazos y los medios para alcanzarlos.

Se deben vislumbrar objetivos en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de distribución, tiempo y en relación con el espacio al que se refieren.

De igual manera se debe fijar una meta, detallando las etapas de cumplimiento de los objetivos, cuantificando las actividades, tiempo y ámbitos de aplicación.

Una vez identificados y preseleccionados los problemas y las soluciones, habrá que determinar, de manera preliminar, los estados o situaciones que se aproximen a lo que se desea alcanzar con la política pública en seguridad.

Para ello se deberán establecer los objetivos que más se aproximen a la consecución de los cambios o a la nueva situación a que aspiran las políticas en seguridad pública que se pretendan integrar. Estos objetivos deberán ser también lo más concretos posible, y mantenerse dentro de los límites marcados por el respaldo ideológico-político del gobierno, respondiendo así a la realidad de la situación actual definida en los pasos anteriores.

En cuanto a las metas, entendidas como la expresión cuantificable de los objetivos en plazos determinados, deberán mantenerse congruencia con aquellos, dentro de su carácter preliminar.

Preselección de medios inmediatos

Considerando los objetivos y las metas que preliminarmente se establezcan, se procederá a determinar los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos que se requerirían para la aplicación de la política en seguridad pública en su primera etapa. Cabe apuntar que las propuestas que se hagan para la integración de las políticas en seguridad pública para combatir a la delincuencia en la Región XI Texcoco, Estado de México, deberán de llevar el mismo procedimiento que se ha establecido, toda vez que es una política pública a fin de cuentas.

Para tales efectos, debemos de considerar lo siguiente:

- ✓ **“Formulación:** ¿Quién desarrollará la solución y cómo?
- ✓ **“Instrumentación:** ¿Quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
- ✓ **“Presupuestación:** ¿Cuánto dinero se necesita?”¹⁰

Luego se determinarán los recursos definitivos, cuando la política pública esté lista para su aplicación.

A continuación seguiría, el establecimiento de prioridades

Una vez concluidas las etapas anteriores, se procederá a jerarquizar los problemas y sus soluciones, pues lógicamente no se podrán solucionar todos al mismo tiempo, ni se contará en la realidad con recursos suficientes. De hecho la falta de jerarquización ha sido parte del problema coyuntural de las políticas públicas en seguridad desde el ámbito federal hasta el municipal, pues las políticas se aplican contingentemente y no existe integración en las mismas por ser incompatibles con la realidad social.

Retomando lo referente a las prioridades, debemos tener en cuenta que no todas las políticas en seguridad pública tienen la misma carga política, social o de recursos, y algunas necesidades que deban atenderse tendrán una solución

¹⁰ RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 24.

dependiente de alguna condición anterior en tiempo y espacio, es decir, que se tienen que tomar en cuenta las condiciones en que se genere cada política que atienda a una problemática.

Es muy importante considerar un factor político en la seguridad pública en el Estado de México que es la:

- ✓ **Calendarización:** ¿Qué situación tiene el problema en la agenda del gobierno?

Se considerarán dos criterios esenciales para establecer las prioridades:

- La primacía o importancia que se le asigne al problema de la delincuencia o a sus soluciones, y
- El orden temporal o secuencia funcional de los problemas que genera y de sus soluciones.

Para determinar las prioridades conviene utilizar los siguientes criterios:

- **"Magnitud:** Qué tan grande es el problema de la delincuencia en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etcétera;
- **"Trascendencia:** Qué importancia tiene el problema de la delincuencia, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos;
- **"Vulnerabilidad:** Qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar o atenuar significativamente el problema de la delincuencia por la falta de integración de las políticas en seguridad pública para el combatir la delincuencia;
- **"Factibilidad:** Qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar nuestro problema;
- **"Viabilidad:** Qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno, y
- **"Permisibilidad:** Qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política para la integración de políticas públicas en el combate a la delincuencia en la Región XI Texcoco, Estado de México y de otras políticas en seguridad que resulten eficaces".¹¹

¹¹ Ibid., p. 25.

La calificación de tales criterios se hará mediante la valoración discrecional de cada uno, señalándolos con signos (+). Por ejemplo, de + a +++++; a continuación se suman las cruces, lo que dará una calificación; las prioridades se asignan en el orden decreciente de las calificaciones. La calificación más alta será la primera prioridad:

ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES PRELIMINARES

PROBLEMAS SOLUCIONES	MAGNITUD	TRASCENDENCIA	VULNERABILIDAD	FACTIBILIDAD	CALIFICACIÓN	PRIORIDAD
Problema Solución 1	++++	++++	++	+++	13	2
Problema Solución2	++	+	+++	+	7	5
Problema Solución 3	++	++++	++++	++++	14	1
Problema Solución 4	++++	++	++++	+	11	3
Problema Solución 5	+	++++	+++	++	10	4

A través del proceso enunciado en la tabla, se harán las proposiciones políticas de las políticas en seguridad pública que se pretendan aplicar.

Las proposiciones enunciadas estarán en función de:

- I. Una situación futura en la que el problema se haya reducido o suprimido;
- II. Un futuro determinado y próximo;
- III. El objetivo que persigue la política pública;
- IV. Los medios que serán empleados para conseguir los objetivos, y
- V. Las prioridades establecidas.

Análisis de las propuestas en políticas de seguridad pública

Una vez seleccionadas las proposiciones de las políticas en seguridad pública, se deben analizar con más detalle, pues ésta es la última etapa de la elaboración. Por lo tanto, el producto de este análisis estará constituido por la o las políticas que se aplicarán para la solución del o de los problemas detectados.

Si bien al establecer las prioridades se hizo un estudio preliminar de la posibilidad de la política pública en términos de la viabilidad, de la factibilidad y de la permisibilidad; en esta etapa se profundizará sobre dicho análisis, con el fin de tener la garantía de funcionamiento de las políticas, hasta donde sea posible.

Análisis de viabilidad

La viabilidad se refiere a la coincidencia de la política pública con los lineamientos políticos del gobierno. En la práctica responde a la pregunta: ¿Qué es lo que quiere el gobierno?

Al respecto, actualmente, tenemos que la seguridad pública en su ámbito de combate a la delincuencia, “constituye parte importante de la agenda del actual gobernador del Estado de México”.¹²

Respaldo ideológico político

La elaboración de una política en seguridad pública requiere del conocimiento lo más preciso posible de los proyectos del gobierno, de los programas, de los recursos y de la orientación de sus actos. Para obtener esta información habremos de investigar las fuentes más fidedignas que se encuentren, y hacer un análisis político de ellas para identificar la ruta que deberán seguir nuestras nuevas políticas en seguridad pública.

Las fuentes de investigación de este elemento, se encuentran, entre otras, en:

- “La Constitución política;
- “Las leyes generales y específicas:

¹² Cfr. PEÑA NIETO, Enrique. *Ideario Político, Ideas Renovadas para Gobernar el Futuro*, PDF, pp. 94-95, en <http://www.edomex.gob.mx/portalgem/doc/pdf/idearioepn.pdf> p. Web consultada el 12 de noviembre de 2006 a las 17: 37 horas.

- “El plan Nacional de Desarrollo;
- “Los programas sectoriales;
- “Los índices y estadísticas;
- “Los informes presidenciales;
- “Las iniciativas de ley del Ejecutivo;
- “Las comparecencias en el Congreso de los Secretarios de Estado;
- “Las declaraciones y mensajes políticos, y
- “Las notas periodísticas y las entrevistas”.¹³

Como hemos podido apreciar, es un amplio espectro de investigación el que se debe cubrir con la finalidad de que nuestra empresa de crear políticas integradoras de las políticas en seguridad pública de los periodos abordados en este trabajo, y otras que en este rubro puedan surgir para hacer eficiente el combate a la delincuencia. El análisis de las citadas fuentes resultará en la identificación de la ideología Estatal, en los términos del rumbo que lleva o llevará la política ó políticas a realizar, a partir de la toma de una decisión política. Es decir, permitirá identificar las tendencias del poder Ejecutivo estatal sobre tal o cual asunto de una política pública.

Debemos de tomar en cuenta, que a menudo una misma intención se expresa de dos maneras distintas, y que frecuentemente no es fácil reconocer que ambas se refieren a la misma intención. Así, la forma en que aparece la intención en un documento explícito no suele coincidir con la forma en que aparece en las acciones del gobierno, o en las declaraciones de los políticos, esa falta exacta de interpretación hace que las políticas a implementar puedan perder integración.

Hasta este instante hemos visto que para la formulación de las políticas públicas, se requiere de un proceso bien definido, tomando en cuenta los factores que inciden en el entorno que se conciben, y sobre todo, usando metodológicas específicas para obtener instrumentos funcionales y aplicables a una realidad social. De hecho, anteriormente utilizamos como modelo en la explicación de este punto, el procedimiento para la elaboración de políticas en seguridad pública para combatir a la delincuencia.

¹³ RUIZ SÁNCHEZ, Carlos, *op. cit.*, p. 28.

Luego, con posterioridad a dicha formulación, vienen los criterios de aplicación formal y material aunadas a la participación ciudadana; y en un último momento, se examinarán los resultados con base a indicadores, válidos objetivos y sensibles.

Para evaluar una política pública se pueden considerar entre otros los siguientes aspectos:

1. “Especificación de objetivos

Debe responder a la pregunta: ¿Qué debe evaluarse? Para ello deben establecerse de antemano los niveles en que se va a practicar la evaluación y su finalidad, así como las limitaciones de la misma.

2. “Obtención de la información necesaria

La información se debe plasmar en criterios e indicadores, es decir, en las variables que facilitan la determinación de las modificaciones intervenidas.

3. “Verificación de la pertinencia

Se examinan *aposteriori* la justificación de la política pública, los programas, las actividades, las instituciones participantes, etcétera; en esta fase la cuestión fundamental es comprobar la correspondencia entre las políticas formuladas y las políticas nacionales en materia social y económica.

4. “Precisión de la suficiencia

Plantea si los problemas se han definido con claridad. Considera, entre otros aspectos, la frecuencia y magnitud con que se presenta un problema, su distribución regional o geográfica, qué soluciones anteriores se han dado y con qué resultados, etcétera.

5. “Valoración de la eficiencia y eficacia

Se valora en términos de los resultados obtenidos en relación con los esfuerzos desplegados, los recursos utilizados y el grado de resolución de la problemática dada.

6. “Ponderación de los efectos

El impacto social de la política pública, el análisis de la situación presente con base en los indicadores definidos, para precisar si ha mejorado la situación como consecuencia de las acciones emprendidas.

7. “Obtención de conclusiones y formulación de propuestas de acción futura

Es la base para la reformulación de las políticas y para reorientar los objetivos y las metas, controlar periódicamente su cumplimiento y determinar nuevos cursos de acción.

8. “Formalización Jurídica de las políticas

Las políticas, por su naturaleza, se elaboran dentro del Poder Ejecutivo, puesto que son un instrumento de la administración pública”.¹⁴

Se debe de analizar si la política en seguridad pública requiere o no formalización jurídica, pero ello será en razón de la jerarquía de la política pública y el ámbito de su aplicación.

Finalmente los parámetros de evaluación que se sugieren deben de ir encaminados a evitar tecnicismos incensarios, de tal modo que cualquier persona sin ser experta en la materia pueda apreciar el sentido de la evaluación.

1.1.3. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas como ya hemos mencionado con antelación, son utilizadas por el sistema político para satisfacer demandas de la sociedad, mediante la capacidad administrativa de Estado, el cual tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, seguridad pública, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etcétera.

Tocante a la Región XI Texcoco, Estado de México, las políticas a implementar o integrar deben ir dirigidas consecuentemente, a la atención de demandas sociales tales como:

- Educación;

¹⁴ Cfr. Ibid., p. 42 y 43.

- Salud;
- Abasto;
- Deporte;
- Vivienda, y
- Servicios públicos:
 - a. Agua potable
 - b. Energía eléctrica
 - c. Alumbrado público
 - d. Drenaje
 - e. Mantenimiento del drenaje urbano
 - f. Recolección de basura y limpieza de la vía pública
 - g. Pavimentación
 - h. Seguridad pública**
- Medios y vías de comunicación y,
- Actividades económicas:
 - a. Agricultura
 - b. Ganadería
 - c. Industria
 - d. Servicios
 - e. Turismo

A través del listado que hemos colocado, se puede apreciar que cada política pública que se vaya a implementar, debe planearse de manera congruente y apegada a la realidad del momento que se vive, ya que en el caso de municipios integrantes de la Región XI Texcoco: Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco, Tezoyuca, se encuentran en una situación delicada frente a fenómenos tales como el de la delincuencia, toda vez que “los índices de cobertura de la seguridad pública oscilan entre un 50 a 60%”,¹⁵ debido a que se ha carecido de una integración en las estrategias de seguridad pública para combatir a la delincuencia. Igualmente, la falta de voluntad política y la raquítica participación de la ciudadanía, han hecho que no solo el rubro referente a la seguridad pública, se lleve a cabo con resultados a medias, sino en todos los

¹⁵MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Porcentajes estadísticos en Seguridad Pública Municipal en el Estado de México*. [s. p.], en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15099a.htm> p. Web consultada el 13 de noviembre de 2006 a las 12: 11 horas.

demás servicios que se ven anotados en la lista anterior. Por tanto, es preciso un análisis a conciencia y de manera profesional, sobre aquellos aspectos incidentes que han representando hasta este momento un obstáculo para que las políticas de gobierno no reporten los resultados esperados por la ciudadanía.

El Estado de México necesita hoy por hoy, la planeación de políticas públicas exitosas, que lleven al desarrollo anhelado de las familias mexiquenses, que mejoren su calidad de vida, que las acciones sean garantes de una convivencia plural y pacífica. Por tanto, quienes están al frente de los gobiernos municipales deben en definitiva, generar políticas bajo una metodología bien definida, de manera multidisciplinaria y con gente capaz de realizar un correcto diagnóstico y pronóstico, a fin de encontrar el camino a seguir para que las líneas de acción sugeridas funcionen correctamente; también, se debe contar con el apoyo moral y económico de parte de la administración pública municipal para que los proyectos surtan los efectos deseados. Desgraciadamente la cuestión presupuestal es actualmente la sombra de muchos proyectos en los municipios del Estado de México, pese a ello, se deben buscar alternativas en las cuales se aprovechen al máximo los recursos municipales, y aquellos que se tengan de las asignaciones federales y estatales, buscando un modelo integrador de las políticas en seguridad pública para su óptimo funcionamiento.

1.2. LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública constituye un tópico muy importante en la actualidad, en razón de que constituye una de las atribuciones del Estado, y uno de sus fundamentos político-ideológicos más importantes. En razón de que el Estado de Derecho no sería posible, sin orden y tranquilidad públicos, que brinda la misma seguridad pública.

1.2.1. DEFINICIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

Antes de adentrarnos a las definiciones de seguridad pública, creemos pertinente hacer mención de las definiciones de los conceptos seguridad y público, con el ánimo de establecer el contexto en que se ubican las definiciones que se apuntan en este subcapítulo, en primer término ha de establecerse ¿qué es seguridad?

Al respecto, la Enciclopedia Universal Sopena señala lo siguiente: “SEGURIDAD (del lat. *securitas*, -átem). t. Calidad de seguro. De seguridad, que se aplica a un ramo de la administración pública, cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos. *Dirección, agente, cuerpo de seguridad*”.

También el Diccionario Marín da las definiciones que se muestran: “SEGURIDAD (l. *securitas*. -átis), f. Calidad de seguro. Previsión pública de los medios necesarios para que los ciudadanos de un país puedan llevar una vida personalmente satisfactoria y socialmente útil.

“En su párrafo siguiente cabe denotar que se expresa como seguro, “lo que esta libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, por seguridad certeza y confianza”.

El Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española VOX, se refiere a la seguridad como: “Un ramo de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos”.

Por público, el Diccionario de la Lengua Española nos dice que se debe comprender lo siguiente: “Público (Del lat. *Publicus*.) adj. Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Lo vulgar común y notado de todos”.

Se puede agregar que lo público al ser contrapuesto a lo privado, “es lo común o perteneciente a un pueblo”, como bien lo manifiesta **Martín Alonso** en su Diccionario del Español Moderno, por lo que se deduce que lo público es aquello que concierne a todos.

Por su parte el citado Manual Ilustrado de la Lengua Española VOX, da el significado de lo que es público, en el tenor siguiente: “A. notorio, patente, visto o sabido por todos. Vulgar, común. Dícese de la jurisdicción y autoridad para hacer una cosa como contrapuesto a privado. Perteneciente o relativo a todo el pueblo. M. común del pueblo o la ciudad. Conjunto de los que participan de unas mismas aficiones, o concurren con preferencia a determinado lugar.

Después de haber tocado separadamente el significado de “seguridad” por un lado, y por otro el de “público”; es momento de entrar a su acepción en conjunto, partiendo de lo que nos plantean algunos autores, para finalmente señalar nuestra opinión a dicho respecto.

Ortíz Ortíz define a la seguridad pública como sigue: “Es la función material del Estado, que está facultada para cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos tutelados en la legalidad, como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados”.¹⁶

En la definición anterior, el autor contempla que la función de la seguridad pública realizada por el Estado debe ser conforme a la ley, respetando las garantías individuales como prerrogativas consagradas en la Constitución Federal, por tanto, la autoridad debe sujetarse y actuar respetando el Estado de Derecho inherente al propio Estado, y realizar sus tareas (entre ellas el combate a la delincuencia) a través de los órganos encargados de formular y aplicar políticas y acciones en la sociedad.

Cabe señalar entonces, que la seguridad pública es y debe ser una función limitada a las garantías individuales.

Para otros autores, la seguridad pública es: “Un conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y de policía administrativa”.¹⁷

Hasta este momento, es notorio que la función de la seguridad pública es básica en un Estado para preservar un control, en virtud de esto, consideramos que una definición completa es la siguiente, pues definen a la seguridad pública como: “El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y

¹⁶ ORTÍZ ORTÍZ, Serafín. *Función Policial y Seguridad Pública*. Serie jurídica. Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1998, p.14.

¹⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, Justino Eduardo. “El nuevo régimen constitucional. La administración de justicia y la seguridad pública”, *Seguridad Pública y Procuración de Justicia*. Revista AMEINAPE, No. 4 Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A. C., julio-diciembre, México, 1997, p.12.

represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa”.¹⁸

El anterior axioma sintetiza lo referente a la seguridad pública, pero no se limita a la misma, ya que se refiere también a la procuración e impartición de justicia cuando se habla del sistema de control penal, por lo cual es menester de tomarse en cuenta como parte integrante del orden público, entendido este último como el conjunto de condiciones que establece el Estado a la sociedad para mantener tanto la paz como la tranquilidad.

A nuestro sentir, la seguridad pública va más allá de ser una atribución del Estado, toda vez que constituye el medio para garantizar la protección de la sociedad ante la delincuencia.

1.2.2. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO ATRIBUCIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

Primeramente, tenemos que tal atribución tiene sus fundamentos legales en:

La Constitución Federal

Que señala, el cimiento de la seguridad pública en todo el territorio mexicano, a través de los siguientes apartados:

Artículo 21, párrafos noveno y décimo:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

¹⁸ GONZÁLEZ RUIZ, Samuel; Ernesto LÓPEZ PORTILLO, y José ARTURO YAÑEZ. *Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas*. Serie Jurídica. UNAM, México, 1994, p. 49.

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública,”

Artículo 73 fracción XXIII:

“Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.,”

Artículo 115 fracción III:

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

“h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito,”¹⁹

Artículo 116 fracción VII:

“La Federación y *los Estados*, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

“Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

¹⁹ Dicho servicio de seguridad pública, se realiza en coordinación con el Gobierno del Estado del México

Artículo 124:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios colaborarán, a fin de integrar los instrumentos de Información al Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear y mantener actualizadas las Bases de Datos sobre Seguridad Pública.

Dentro de La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se indica que en los Estados se establecerán Consejos Locales encargados de la coordinación planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad en sus respectivos ámbitos de gobierno. Se dispone también que estos consejos promuevan la participación de la comunidad en los programas y acciones en la materia.

En cumplimiento a lo anterior, por acuerdo de fecha veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y ocho, quedó establecido el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública (CCESP), y en el mismo acuerdo se fijaron las bases para su Integración y las funciones a su cargo.

Por otra parte, el referido ordenamiento dispone que las acciones de coordinación, el establecimiento de políticas y lineamientos que se propongan en materia de seguridad, pública, deberán impulsarse mediante la firma de convenios, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), y en las demás instancias de coordinación.

En ese sentido, el Consejo Nacional es la instancia de coordinación más importante con que cuenta el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por eso el Artículo 12 de la mencionada Ley, le llama la Instancia Superior de Coordinación.

Finalmente derivado de lo anterior, concretamos a la función de seguridad pública en el ámbito Estatal, con los siguientes ordenamientos:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Esta Constitución tiene como finalidad organizar a la seguridad pública en el Estado de México, estableciendo la facultad del gobernador de tener a su mando la fuerza pública en el Estado y en los Municipios, donde residiere habitual o transitoriamente.

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

“XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables;”

“XL. Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal;”

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México

Esta ley nos señala que la seguridad pública es una función del Estado, y que para hacerla efectiva se necesita la participación de la sociedad.

Artículo 1.- “La presente ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto:

- I. “Normar la función de seguridad pública preventiva que realizan el Estado y los municipios;
- II. “Establecer las bases de coordinación entre el Estado y los municipios a fin de integrar el Sistema Estatal Preventivo de Seguridad Pública para contribuir con el Sistema Nacional de Seguridad Pública;”

Artículo 2.- “La seguridad pública preventiva es una función a cargo del Estado y de los municipios dentro de sus respectivas competencias, y tiene como fines:

- I. “Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;
- II. “Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos; y
- III. “Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales”.

Artículo 3.- “El Estado y los municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollarán políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública y se fomenten valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad”.

Artículo 5.- “La función de la seguridad pública se realizará a través de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatales y municipales, (i. e. estatal y municipal) conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en esta Ley y en los demás ordenamientos legales aplicables”.

Artículo 6.- “El Ejecutivo del Estado podrá auxiliar en la prestación del servicio de seguridad pública preventiva en un municipio, cuando exista solicitud expresa del ayuntamiento”.

Artículo 8.- “La aplicación de esta ley, sus disposiciones reglamentarias, convenios, acuerdos y demás normas en materia de seguridad pública preventiva, corresponden a las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Artículo 9.- “Esta ley y sus disposiciones reglamentarias, son de observancia obligatoria, para los prestadores de los servicios de seguridad privada, en los términos que regulen su actividad.”

Como puede apreciarse, los artículos citados señalan claramente que la función de la seguridad pública en la Región XI Texcoco, Estado de México, se atribuye conjuntamente a la propia entidad estatal y a los municipios, los cuales en coordinación con la federación, han de llevar a cabo tan apreciada tarea en sus respectivas competencias de manera armónica e integrada.

En el Estado de México, el gobierno actual dividió al Estado de México conformado por 125 municipios en 16 regiones, de las cuales hemos tomado a dicha Región XI Texcoco para fines de nuestro estudio. Con el objeto de mejorar la eficiencia en la planeación, operación y evaluación de las acciones de gobierno, y generar políticas integradoras, así como otras sugerencias que de manera conjunta sean eficaces para el combate a la delincuencia.

Finalmente a partir de dicha división regional creemos que es necesario establecer una efectiva coordinación entre la federación, estados y municipios, mediante políticas en seguridad pública que permitan integrar el modelo ya existente, además de otras sugerencias que tiendan a reforzar el trabajo conjunto entre los tres órdenes de gobierno. Por tanto es prioritario generar en un primer momento, acciones para la integración y efectividad de las políticas implementadas en los periodos de gobierno que se han tomado para su respectivo análisis dentro de nuestra investigación.

1.3. LA DELINCUENCIA

Actualmente el fenómeno de la inseguridad por el fracaso de las acciones y programas gubernamentales, ha traído consigo incertidumbre social sobre el papel que las instituciones encargadas de preservar el orden y paz pública tienen en el Estado de México, razón por la cual se vislumbra un panorama poco alentador para la ciudadanía que requiere de un ambiente seguro en donde pueda realizar todas sus actividades con la cotidianeidad y seguridad que ello implica, sentirse seguro al caminar por las calles y realizar todas sus actividades sin el temor constante de llegar a ser víctima de la delincuencia.

Para comprender con detalle a que tipo de fenómeno nos enfrentamos en nuestra sociedad actual, es preciso referir algunos términos, tales como la propia

delincuencia, delito, delincuente y las formas de organización para cometer delitos.

1.3.1. DEFINICIÓN DE DELINCUENCIA

A fin de comprender que es la delincuencia, estableceremos algunas definiciones al respecto.

“Una definición elemental señala que la delincuencia es la conducta resultante del fracaso del individuo en adaptarse a las demandas de la sociedad en que vive. A su vez **Herrero Herrero** define la delincuencia como: el fenómeno social constituido por el conjunto de las infracciones, contra las normas fundamentales de convivencia, producidas en un tiempo y lugar determinados”.²⁰

En un comunicado de prensa emitido por el Consejo Europeo de Tampere, realizado en octubre de 1999, y luego de la Conferencia de alto nivel celebrada en Praia da Falésia el 4 y 5 de mayo de 2000, la Comisión Europea llegó a la conclusión, de que se “define la delincuencia como todo acto punible cometido por individuos o asociaciones espontáneas de personas. No obstante, indica el mismo documento, que esta definición engloba distintas realidades sobre el citado fenómeno: “La Delincuencia es el conjunto de infracciones de fuerte incidencia social cometidas contra el orden público. Esta definición permite distinguir entre delincuencia (cuyo estudio, a partir de una definición dada de legalidad, considera la frecuencia y la naturaleza de los delitos cometidos) y criminología (que considera la personalidad, las motivaciones y las capacidades de reinserción del delincuente)”.²¹

Por tanto:

I. La delincuencia suele entenderse como el conjunto de delitos observables en un grupo social determinado y en un momento histórico dado.

La concepción del término delincuencia, al igual que el de delincuente, se les concibe en función de una lesión determinada que se genera dentro del grupo

²⁰ VELAZCO GAMBOA, Emilio. *La delincuencia en la era de la globalización*, en <http://www.monografias.com/trabajos14/delincuenglob/delincuenglob.shtml#TIPOS> p. Web consultada el 11 de noviembre de 2006 a las 19:55 horas.

²¹ “Delincuencia”, en *Microsoft® Encarta® 2006*. © 1993-2005 Microsoft Corporation.

social, en donde previa existencia de la ley penal, se genera cierta reacción. El enfoque aplicado al análisis de la delincuencia es de tipo sociológico; y los temas centrales del mismo son el estudio de las complejas relaciones entre estructura social, delincuencia y reacción social de la comunidad y del Estado.

II. La doctrina jurídico-penal y criminológica manejan conceptos sinónimos de delincuencia. Es así como se usan los términos antisocialidad, criminalidad, conducta desviada, entre otros.

Si hemos de entender a la delincuencia relativa a la transgresión de la ley penal y a la reacción social que esta última genera, la esencia del fenómeno delictivo estará determinada por los siguientes tres presupuestos: a) existencia previa de la ley penal; b) la transgresión a la ley penal, y c) la reacción social.

Existen algunos autores en criminología que prefieren el uso de la voz criminalidad misma que englobaría los de antisocialidad o desviación antisocial y delincuencia.

La criminalidad vendría a ser aquel fenómeno que subsumiera tanto las conductas desviadas -antisociales o no-, como las conductas no delictivas que suponen un daño vital, bien individual o bien colectivo, y que por numerosas razones no han sido consideradas por el legislador como delito.

III. Los estudios doctrinales de la delincuencia son abundantes si se les compara con los del delincuente (criminología clínica). La sociología criminológica, iniciada por Enrique Ferri, es hoy en día importante, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica y en algunos países europeos como Inglaterra, Francia, Bélgica, Suiza, entre otros.

En la actualidad se observa un desarrollo general de formas de delincuencia organizada basadas en el modelo de la mafia siciliana o de la camorra napolitana, dedicadas principalmente al tráfico de drogas y de materias nucleares (especialmente en Rusia) facilitado por la evolución de los medios de comunicación.

Los países occidentales tienen actualmente formas comunes de delincuencia, tanto en su frecuencia como en el tipo de infracciones. El término genérico de delincuencia abarca varios tipos básicos de comportamiento delictivo con criterios combinables: sin pretender ser exhaustivos, puede citarse la delincuencia cotidiana o delincuencia menor, la delincuencia juvenil, la delincuencia por imprudencia, el crimen organizado, la delincuencia económica y financiera, los atentados a personas, que comprenden básicamente los abusos sexuales, los atentados a las normas y al orden público y, finalmente, el terrorismo. Cada una de estas categorías presenta características propias, aunque a largo plazo se observa un crecimiento de la delincuencia económica y financiera y de la delincuencia cotidiana con atentados a bienes y a personas, generalmente de gravedad limitada.

1.3.2. DELITO

Una vez instaurada la definición de delincuencia, pasaremos a establecer que se entiende por delito, y en este sentido, daremos algunas definiciones para posteriormente tocar lo relativo al término delincuente.

“El delito es definido como una conducta típica (tipificada por la ley), antijurídica (contraria a Derecho), culpable y punible. Supone una conducta infraccional del Derecho penal, es decir, una acción u omisión tipificada y penada por la ley”.²²

La definición de delito ha diferido y difiere todavía hoy entre escuelas criminológicas. Alguna vez, especialmente en la tradición iberoamericana, se intentó establecer a través del concepto de Derecho natural, creando por tanto el delito natural.

En la actualidad esa acepción se ha dejado de lado, y se acepta más una reducción a ciertos tipos de comportamiento que una sociedad, en un determinado momento, decide punir. Así se pretende liberar de paradojas y diferencias culturales que dificultan una definición universal.

²² “Delito”, [s. p.], en <http://es.wikipedia.org/wiki/Delito> p. web consultada el 11 de noviembre de 2006 a las 20:57 horas.

Eduardo García Máñez, ha señalado que “se da el nombre de delitos a ciertas acciones antisociales prohibidas por la ley, cuya comisión hace acreedor al delincuente a determinadas sanciones conocidas con el nombre específico de penas”.²³

Otros autores sugieren que “El delito es una realidad constituida mediante procesos de definición y mecanismos de reacción que atribuye a través de ellos, la cualidad de criminal o desviada a una persona”.²⁴ En donde la reacción social califica la conducta.

Por su parte **Arturo García Jiménez**, dice que “El delito puede definirse como la lesión o puesta en peligro de un bien protegido jurídicamente por una sanción penal”.²⁵

Otra definición de delito sería: “En derecho penal, acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal”.²⁶

De la definición anterior, surgen tanto el núcleo de la infracción como sus caracteres en los siguientes términos:

a) El mero pensamiento no es susceptible de ser castigado; para que haya delito es pues necesario, en primer término, que la voluntad humana se manifieste externamente en una acción o en la omisión de una acción. Es frecuente abrazar la acción y la omisión bajo el común concepto de conducta, base y centro del delito, sin la cual éste es inconcebible. Aunque esa conducta no puede, en sí misma, ser escindida, aparece en como conducta delictiva, es decir, como delito, dotada de ciertos caracteres que, para los efectos del análisis, se estudian por separado. Estos caracteres son la tipicidad, la ilicitud o antijuridicidad y la culpabilidad. Antes de hacer referencia a cada uno de ellos, empero, importa

²³ *Introducción al estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, México, 2004, p. 141.

²⁴ GONZÁLES VIDAURRI, Alicia; Gorenc KLAUS-DIETER, y Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL. *Control Social en México, D. F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México, FES Acatlán, UNAM, México, 2004, p. 85.

²⁵ *Dogmática Penal en la Legislación Mexicana*. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 10.

²⁶ “Delito”, en *Informática Jurídica Profesional. Diccionario Jurídico® 2000*, Disco Compacto, México, Desarrollo Jurídico ©2000.

tener presente que falta la conducta en la hipótesis de fuerza irresistible y en aquellas en que el acto no es voluntario o se ha ejecutado en estado de supresión de la conciencia por diversas causas.

b) La acción u omisión deben ser típicas, ello es, conformarse a una descripción de la conducta delictiva hecha previamente por la ley (tipicidad). Esta descripción es el tipo, medio de que el Derecho se vale, en la parte especial de los códigos penales o en leyes penales independientes, para individualizar las conductas punibles. Los tipos son predominantemente descriptivos, y comprenden en sus descripciones contenidos tanto objetivos como subjetivos.

La tipicidad de la acción u omisión no se da cuando en el hecho acaecido falta alguno de los elementos objetivos del tipo o todos ellos, cuando por error de tipo desaparece el dolo sin dejar un remanente culposo y cuando esta ausente alguno de los demás elementos subjetivos requeridos por el tipo, en su caso.

c) Las acciones u omisiones típicas deben, en seguida, para constituir delito, ser antijurídicas esto es, hallarse en contradicción con el Derecho. Tal ocurre cuando no existen en el ordenamiento jurídico, tomando en conjunto, preceptos que autoricen o permitan la conducta de que se trata, autorizaciones o permisos que reciben el nombre de causas de justificación. Entre éstas cuéntense la defensa legítima, el estado de necesidad justificante, el cumplimiento de un deber, y el ejercicio legítimo de un Derecho.

d) Las acciones y omisiones típicas y antijurídicas deben, finalmente, para constituir delito, ser de carácter culpable, es decir, deben poder reprocharse personalmente a quien las ha efectuado. Para que ese reproche tenga lugar debe el sujeto a quien se dirige ser imputable, haberse hallado en la posibilidad de comprender el carácter ilícito de su acto y haber obrado en circunstancias que hayan hecho exigible una conducta conforme a Derecho.

La culpabilidad se excluye, por tanto, por inimputabilidad del sujeto o por haber obrado éste en virtud de error de prohibición, o en condiciones de no poder exigírsele otra conducta adecuada a Derecho.

De lo dicho aparece, pues, que la culpabilidad presupone la antijuridicidad del hecho y que ésta, a su vez, implica la tipicidad del mismo. Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad son, así, caracteres ineludibles de todo delito.

Por su parte, el Código Penal del Estado de México (CPEM) en su artículo 6º nos señala que el delito “es la conducta típica, antijurídica, culpable y punible”. Dicho Código Penal, en su art. 7º señala que “Los delitos pueden ser realizados por acción y por omisión”. Es decir, en los delitos de resultado material, también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se estimará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se acredite que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de la ley, de un contrato o de su actuar precedente.

El mismo Código Penal del Estado de México, nos señala de acuerdo al art. 8º que los delitos pueden ser:

I. Dolosos;

El delito es doloso cuando se obra conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible el resultado típico queriendo o aceptando la realización del hecho descrito por la ley.

II. Culposos;

El delito es culposo cuando se produce un resultado típico que no se previó siendo previsible o confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observarse según las circunstancias y condiciones personales.

III. Instantáneos;

Es instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos.

IV. Permanentes;

Es permanente, cuando la consumación se prolonga en el tiempo.

V. Continuados.

Es continuado, cuando existe unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas e identidad de sujeto pasivo y se viola el mismo precepto legal.

Cabe señalar como último comentario, que en el Código Penal del Estado de México, se tiene un sensible aumento respecto de las penas con que se castiga a la delincuencia organizada, pues se tipifica en el capítulo II del citado código como delito grave.

1.3.3. DELINCUENTE

Después de establecer que es el delito, pasamos a establecer que se debe comprender por delincuente, como sujeto activo del delito, es decir, como una persona física que lleva a cabo una conducta ilícita produciendo un hecho sancionado por la ley. Por lo que es preciso señalar, que sólo podrá tener esta calidad, una persona física y no jurídica, así como tampoco ningún semoviente, pues tal concepto solo es imputable al hombre.

Una definición de delincuente, nos la da **Mary Mc Intosh**, al decirnos que “el rótulo de delincuente se aplica, a quienes trasgreden las normas gubernamentales”²⁷

Aparentemente esta noción es demasiado genérica, más, en dos de sus componentes persona y delito, encontramos el marco de referencia para derivar la esencia delictiva en el ser humano, es decir, la compleja relación entre individuo, sociedad, cultura y orden jurídico.

Por su parte, la literatura criminológica maneja conceptos afines al de delincuente, esto es, no existe hasta el momento común acuerdo en cuanto a la denominación del transgresor al ordenamiento jurídico penal, manteniendo cada escuela y corriente criminológicas sus criterios respectivos, resultado de los marcos filosóficos, jurídicos y metodológicos particulares. Es así como se habla de criminales, transgresores, antisociales, desviados, atípicos sociales, malhechores, etcétera.

²⁷ *La Organización del Crimen*. 4ª ed. Ed. Siglo XXI, México, 2005, p. 21.

Cabe señalar en este punto el esfuerzo reciente de la criminología por unificar conceptos, prefiriéndose en este caso la acepción criminal, misma que engloba la noción de antisocial dentro de la cual, y como especie, tendríamos en la mayoría de los casos, al delincuente.

La Escuela Clásica considero al delincuente como un hombre normal, más o menos igual a todos los seres humanos que por su libre y espontánea voluntad se propuso y realizó un acto previsto por la ley penal como delito (De aquí se desprende la idea de que cualquiera puede ser un criminal), mientras que la Escuela Positiva de Derecho Penal, por el contrario, mantuvo un criterio determinista de la conducta delictiva, siendo delincuente aquella persona que observa un acto delictivo como resultado de una patología individual.

Fueron numerosos los estudios antropológicos, fisiológicos, psicológicos y sociales de la Escuela Positivista para explicar, con poco éxito, la pretendida relación enfermedad-delito.

El periodo 1900 a 1940, Corresponde a los primeros cuarenta años del presente siglo la elaboración de los primeros cuerpos teóricos en criminología, dentro de los cuales encontramos importantes observaciones, pudiendo resumirlas en tres grandes rubros:

- “Teorías de la indiferenciación;
- “Teorías de la diferenciación cualitativa, y
- “Teorías de la diferenciación cuantitativa”.²⁸

La criminología interdisciplinar nace en el periodo que va de 1940 a 1980, haciendo notorio que la esencia de lo delictivo en el ser humano no habrá de buscarse en diferencias bien cualitativas o bien cuantitativas, entre delincuentes y no delincuentes sino en la búsqueda de los procesos que llevan a un individuo en un momento y lugar determinados a cometer un delito.

La esencia delictiva en el hombre se obtiene del análisis de los procesos que llevan a grupos sociales a observar, en un momento dado, conductas delictivas

²⁸ Cfr. “Delincuente”, en *Informática Jurídica Profesional. Diccionario Jurídico 2000*, Disco Compacto, México, Desarrollo Jurídico ©2000.

por un lado; y por el otro, el estudio de los procesos biológicos, psíquicos y sociales que conducen a determinados individuos a transgredir la ley penal.

Por tanto, los esquemas enfermedad-delito, o bien antisocialidad-delito son equívocos, ya que el primero de éstos, pretende forzar una relación entre patología individual o social y delito, y en todo delito encontrar la esencia de lo antisocial. Lo delictivo no hace referencia en modo esencial a la patología individual o social; de igual manera, tampoco es lo antisocial su rasgo definitorio.

En tal sentido, la esencia de lo delictivo es un complejo fenómeno biopsicosocial que supone procesos individuales y colectivos, mismos que habrán de estudiarse desde un enfoque multidisciplinario sin perder de vista la íntima relación entre la personalidad del delincuente, los procesos de creación de la ley penal violada, así como los procesos de reacción social formal e informal, y que se derivan de la detección de la referida transgresión, y que tienden a culminar en el éxito del etiquetamiento del transgresor como delincuente.

Es así como podríamos definir al delincuente, como aquel individuo, sano o enfermo, que ha decidido apartarse de lo socialmente aceptable a través de la violación del ordenamiento jurídico penal previamente existente, como resultado de un proceso biopsicosocial, que sólo es entendible desde una perspectiva integral, y que por reacción social dimensionada hacia el Estado, se ha logrado denominar como tal.

Por otra parte tenemos que, a quien corresponde el estudio del delincuente o criminal desde un enfoque interdisciplinario es a la “Criminología”, tal como lo hace el autor **Rodríguez Manzanera** en su obra que lleva por nombre tal denominación, donde refiere que “el objeto de estudio de esta ciencia son las conductas antisociales, definidas como todo aquel comportamiento humano que va contra el bien común; mientras que al delito lo define como la acción u omisión que castigan las leyes penales”.²⁹

²⁹ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luís. *Criminología*. 14ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999, p. 21.

Para Manzanera, existen cuatro tipos de sujetos criminales, a saber:

- **Sujeto social.-** Es aquel que cumple con las normas de convivencia y, que no agrede en forma alguna a la colectividad, ya que cumple con el bien común;
- **Sujeto asocial.-** Es aquel que se aparta de la sociedad no convive con ella, vive independientemente, no tiene nada que ver con el bien común pero sin agredir a la comunidad;
- **Sujeto parasocial.-** Se da en el contexto social, no cree en sus valores pero no se aparta de la sociedad, sino que comparte sus beneficios ya que mucho depende de ella para sobrevivir, y
- **Sujeto antisocial.-** Es aquel que agrede al bien común, destruye los valores básicos de la sociedad, no respeta las leyes elementales de convivencia y va en contra de la sociedad misma.

De acuerdo a Manzanera, se comprende que todos somos criminales, ya que en cualquier momento, podemos cometer un delito, es decir, cualquiera de nosotros se encuentra propenso a delinquir.

No existe en la actualidad un parámetro para establecer la unicidad de la denominación del transgresor del ordenamiento jurídico penal, en virtud de que cada escuela y corriente criminológica mantiene sus criterios particulares. Es así como se habla de criminal, delincuente, transgresor de la ley, sujeto antisocial, desviado, atípico social, malhechor, etcétera. Términos de lo que hemos hecho alusión con anterioridad, y en donde cualquiera de dichos conceptos, se están refiriendo al sujeto que va en contra de lo establecido en la ley.

Cesar Lombroso, creador de la teoría del delincuente nato considerada como la base de la Criminología, en su obra titulada "L'Uomo", clasificó a los delincuentes de la siguiente manera:

- "Delincuente Nato (atavismo);
- "Delincuente Loco Moral (morbo);
- "Delincuente Epiléptico (epilepsia);
- "Delincuente Loco (pazzo), que se clasifica en alienado, alcohólico, histérico y matoide;
- "Delincuente Ocasional, que se clasifica en pseudocriminales,

- “Criminaloides y habituales, y
- “Delincuente Pasiona”.³⁰

En la actualidad, la teoría de la criminalidad hereditaria postpuesta por Cesar Lombroso se encuentra superada por el determinismo biológico, otorgando la criminología mayor importancia a los factores sociales en que se forma la personalidad del delincuente.

Aparentemente, la definición de que delincuente es aquel que cometido un delito, parece simplista y genérica; sin embargo, engloba en sus elementos a la persona y al delito, encontrando así el marco de referencia que deriva la esencia delictiva en el ser humano, es decir, la compleja relación entre individuo, sociedad, cultura y orden jurídico.

Solo el hombre se encuentra provisto de capacidad para que con su acción u omisión, cometa un delito, y consecuentemente infrinja el ordenamiento jurídico penal. Por tanto tenemos que delincuente en términos del Diccionario Jurídico Mexicano, “es aquel que hace o deja de hacer lo que la ley ordinaria prohíbe u omite lo en ella prescrito, siempre y cuando tal acción u omisión se encuentren sancionadas con una pena en la ley”.

Tal como se refirió con antelación, el sujeto es considerado como protagonista del delito, y los delitos tienen diversas clasificaciones, siendo una de ellas en razón la calidad del sujeto, clasificándose en: común o indiferente y exclusivos, propios o de sujeto calificado. Los primeros son aquellos en los que la ley permite su comisión por cualquier persona al no destacar algún carácter, como sucede en los delitos de lesiones, homicidio, etcétera; los segundos, son aquellos en los cuales se exige la concurrencia de una determinada cualidad o relación personal en el sujeto, de tal manera que únicamente quienes la reúnen pueden realizarlos, como sucede en los delitos de homicidio en razón de parentesco o relación, peculado, etcétera.

³⁰ “Cesar Lombroso”, en *Microsoft® Encarta® 2006* [CD]. Microsoft Corporation, 2005.

Otra clasificación es en correspondencia al número de sujetos; igual se clasifican en monosubjetivos y plurisubjetivos. En los primeros la ley permite la comisión de la conducta o del hecho por una sola persona; mientras que en los segundos, la hipótesis de conducta prevé su realización mediante la participación de varios sujetos.

Por lo que hace a las condiciones del sujeto activo, los delitos ocasionales, son aquellos cometidos por personas, en los cuales las dificultades para cometer el delito se han superado excepcionalmente por una causa externa de considerable importancia, y los delitos de hábito, son aquellos cometidos por personas en las cuales se han atenuado las dificultades para cometer el delito y que por ello se inclinan fácilmente a repetirlo.

1.3.4. FORMAS DE ORGANIZACIÓN PARA DELINQUIR

La delincuencia como tal, ha cobrado nuevos tintes, evolucionando en su manera de operar e involucrando nuevos actores sociales. Actualmente parece ser que se encuentran más adelantados que los propios cuerpos policíacos; ya cuentan con nuevas tecnologías para cometer sus fechorías, y apoyados por la corrupción e impunidad, han hecho un caldo de cultivo basado en la contravención de las leyes, que afecta gravemente a la sociedad de todo México, por tanto se vuelve indispensable apresurar nuevas estrategias, nuevos modelos integradores, alternativas viables y aplicables en nuestra realidad social; y no meras utopías de combate a la delincuencia que a la larga solo sirven como “paliativos” contingentes, porque solo atenúan el problema de la inseguridad pero con poco éxito.

En sus inicios el delito, aparece como una conducta individual, de la que según revelan los estudios criminológicos, existe una propensión creciente a su organización, pero no de manera eventual o improvisada, y que a la par hace uso de elementos sofisticados para alcanzar sus objetivos cada vez más amplios y complejos. De ahí que implícitamente el delito, el delincuente y las formas de delinquir, se transforman y se adecuan a la propia sociedad y a sus condiciones en una época y lugar determinado, surgiendo la correlativa necesidad de que las instituciones encargadas de combatir dichas manifestaciones antisociales, cambien por igual sus esquemas de actuación y corrijan sus políticas para

satisfacer eficientemente las demandas sociales provocadas por el citado fenómeno.

Ahora bien, el delincuente utiliza para su cometido cierto *modus operandi* o modo de obrar, que se concibe como aquella forma en la que el delincuente llevará a cabo su conducta para alcanzar sus fines delictivos, es decir, su manera de actuar y trabajar, con lo que se habrá de deducir, si lo ha hecho individual u organizadamente, y con ello estar en posibilidades de aprehenderlo a la brevedad posible.

Enseguida se muestran las formas en que la delincuencia se organiza para delinquir; con esto pretendemos obtener un panorama del modo en que el delincuente se las arregla para cometer ilícitos, y así estar en posibilidades de comprender como se debe generar el modelo integrativo de las políticas públicas existentes, así como la creación de otras propuestas para combatir eficientemente a la delincuencia.

1.3.4.1. LA DELINCUENCIA COMÚN

Respecto a este subtema, tenemos en un primer plano que “La delincuencia común en su carácter individual, es la actividad delictiva cometida por una persona o pequeño grupo de personas que atenta contra otras personas, sus bienes o los intereses patrimoniales”.³¹

Por tanto, los delincuentes comunes pueden actuar solos o en pandilla, empero, su fin no es más que delinquir con el objeto de obtener dinero para repartirlo entre sus miembros y gastarlo en fármacos. No cuentan con una organización, códigos, estructura, capital financiero, aunque estos actúen en pandillas; no pueden operar como parte de la delincuencia organizada y esto es así porque, es obvio que el delincuente común comete ilícitos para obtener dinero robando a trasantes, automóviles estacionados o sus partes, casas habitación etcétera; es decir, no tiene objetivos claros u específicos.

³¹ MARÍ SAGARRA, Ricard, y Álvaro LIBRAN LANDÁBURU. *Seguridad Pública en Buques de Pasaje*. Ed. Edicions UPC, Barcelona, 2003, p. 47.

En más de las veces el delincuente común lo hace hasta en forma desorganizada, esto con el único fin de que lo sustraído ilegalmente vaya al consumo de drogas o alcohol, por ejemplo, un grupo de personas roba un automóvil, este a su vez es desmantelado para vender sus partes en el mercado negro, lo mas común es que estos delincuentes se disuelvan una vez repartido el botín para no ser capturados por las autoridades, acción que la delincuencia organizada no hace, ya que cuando es aprehendido un individuo de su organización, esta sigue el individuo aprehendido se sustituye por otro nuevo, pero respetando la jerarquía dentro de su grupo.

Podemos decir que la delincuencia menor es la cometida por un individuo, y cuando mucho, por dos, y que tiene por objetivo la comisión de un ilícito que podría ser desde una falta menor, hasta una grave y calificada; pero que no trascienden su escala y proporciones, es decir, no son cometidos por bandas bien organizadas, ya que no hay una gran planeación anticipada de los futuros hechos delictivos, o no se pretende operar permanentemente a gran escala.

Otra autora señala que “en la delincuencia menor se puede incluir algunos carteristas, asaltantes de autobuses, estafadores, etcétera. Esa es la delincuencia más común, la más popular, la que vemos y a la que le tenemos miedo, en la que los ciudadanos comunes piensan que es un problema cuando transitan por determinadas zonas en que pueden ser asaltados (i. e. robados), por lo tanto la gente asocia este tipo de delincuencia como (i. e. a la) inseguridad”.³²

Es pues, este tipo de delincuencia a la que podríamos llamar vulgarmente como delincuencia callejera, es decir la más ordinaria; citando un ejemplo serian las siguientes:

- Robo a transeúntes;
- Carterismo;
- Violación;
- Robo de bienes y artículos menores;
- Robo a casas habitación;
- Vandalismo;

³² SALOMÓN, Leticia. *La delincuencia en la era de la globalización*. Cit. por Emilio Velasco Gamboa, [s. p.], en <http://www.monografias.com/trabajos14/delincuenglob/delincuenglob.shtml> p. Web consultada el 11 de noviembre de 2006 a las 22:00 horas.

- Robo de vehículos, y
- Grafiti y pinta de muros y monumentos.

Con lo anterior, nos hemos acercado a un panorama en donde se vuelve notorio que “la delincuencia común es aquella en la que no están involucradas bandas organizadas”,³³ por tanto, difícilmente siguen un patrón establecido. En resumen, no son tan complicados como lo es la delincuencia organizada que a continuación abordaremos; sin embargo, eso no es óbice para descuidar el combatirlos. Por tanto se convierte en una prioridad la planeación y ejecución de políticas en seguridad pública coherentes, atractivas y funcionales para satisfacer la demanda ciudadana, que por regularmente es blanco fácil de este tipo de delincuencia.

1.3.4.2. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Definir el término de delincuencia organizada, resulta muy complejo, sobre todo por la estructura con la que cuentan estas organizaciones criminales; sin embargo, jurídicamente el Código de Procedimiento Penales para el Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 178, nos ofrece la siguiente acepción: “A quienes participen habitual u ocasionalmente en una agrupación de tres o más personas, de cualquier manera organizada con la finalidad de cometer delitos graves, se les impondrán de dos a diez años de prisión y de cincuenta a doscientos cincuenta días multa, sin perjuicio de las penas que les correspondan por los delitos que cometan”.

De tal manera que lo que hace diferente a la delincuencia común de la organizada, es el número de sujetos que intervienen y que se deben “organizar” para coordinarse en la comisión de un ilícito. Pero mas allá de lo señalado por el artículo anterior, la gente común asocia a tales organizaciones criminales al secuestro de personas, robo de automóviles, y autopartes a gran escala, robos a empresas e instituciones bancarias, etcétera, donde se requiere la participación de mas de dos delincuentes, expresando tristemente: “tal vez nunca los atrapen porque pertenecen a una banda de delincuentes”, es decir, asimilamos la

³³ SALAZAR SLACK, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy, El reto de las Democracias*. Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, agosto de 2002, p. 78.

impotencia al significado inmerso que en nuestra mente se crea, al escuchar el concepto de bandas delictivas u organizaciones criminales.

Entonces podemos decir que la delincuencia es organizada, porque se aprecia como una asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines bajo una estructura jerárquica y de mando.

Obviamente son fines comunes, es decir, el de cometer ilícitos con el objeto inmediato de obtener un beneficio económico fundamentalmente.

De ahí que el crimen organizado haya sido conceptualizado como una "sociedad", que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delincuentes que trabajan dentro de sus estructuras complejas, ordenadas y disciplinadas como cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con rigidez.

En efecto, en nuestros días, el concepto de "delincuencia organizada" o "crimen organizado", es la etiqueta de grandes grupos dedicados a actividades ilícitas, estructurados con la naturaleza y en ocasiones, también con apariencia de corporaciones de carácter lícito, pero a través de las cuales se realizan o se ocultan operaciones criminales. Esta forma corporativa, implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclo de financiamientos, relaciones con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal, actividades de reclutamiento, control interno, y en general todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita.

Este tipo de delincuencia –señala la PGR- fue designada con la palabra "organizada", ya que se refiere a la "asociación", a la "sociedad", a la "corporación", al "grupo", al "sindicato", a la "liga", al "gremio", a la "coalición"; en sí a la "unión", como forma de conjuntar esfuerzos en grupo, y con el empleo de la violencia, soborno, intimidación y fuerza, a través de la cual, los delincuentes llevan a cabo sus actividades ilegales.

La fuerza de la delincuencia organizada radica en el establecimiento de “alianzas y vínculos” que logran en todos los niveles, incluyendo el político y el militar; donde con la ayuda de actos de corrupción logran su impunidad. Así, las organizaciones dedicadas a la delincuencia organizada emprenden operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bancario, bursátil o comercial; acciones de soborno, extorsión; ofrecimiento de servicios de protección, ocultación de servicios fraudulentos y ganancias ilegales; adquisiciones ilegítimas; control de centros de juego ilícitos y centros de prostitución.

La delincuencia organizada tiene entonces un eje central de dirección y mando, y está estructurada en forma celular y flexible, con rangos permanentes de autoridad, de acuerdo a la célula que la integran; igualmente alberga una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros; tienen un grupo de sicarios a su servicio, y tienden a corromper a las autoridades. Estos últimos, son dos de los recursos conocidos para el cumplimiento de sus objetivos, y que opera bajo un principio desarrollado de división del trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores.

Es por ello que dichas organizaciones criminales, ineludiblemente ocupan poco o mucho capital a veces para emprender un negocio, y que combinado con disciplina, rigidez y políticas forman una “familia”; y a través de su conformación criminal obtienen ganancias de acuerdo al giro a que estas se dediquen. Por lo que, no es dable decir que la delincuencia organizada va más allá de una delincuencia común o “simple”, sino se dice que la delincuencia organizada opera en forma distinta, aunque sus actos se asimilen a la de un delincuente común.

1.4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el primer subcapítulo quedó establecido que son las políticas públicas, y por tanto en el presente subtema, habremos de relacionar dicho tópico con la seguridad pública en el Estado de México.

En ese sentido tenemos que en el Gobierno del Estado de México se ha pronunciado principalmente por adoptar políticas públicas tendientes a la creación de un nuevo orden territorial para atender a la ciudadanía, mediante la prestación

de diversos servicios públicos, en los rubros de la salud, la educación, la vivienda, el transporte, la seguridad pública en si misma, etcétera.

Con ello se puede avizorar que el actual gobernador del Estado de México desde el inicio de su mandato, tuvo la intención de dividir en XVI Regiones a la entidad Estatal con el fin de construir un gobierno que brindara seguridad integral, combatiendo a la delincuencia, porque esa fue la exigencia que escuchó de viva voz por parte de los mexiquenses.

El gobierno de Peña Nieto se propuso desde un principio según el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, trabajar sobre tres pilares que se fijan como integrantes del sustento en la seguridad integral, y que son:

- ✓ Seguridad Social
- ✓ Seguridad Económica
- ✓ Seguridad Pública

Peña Nieto a través de su administración, plantea la idea de aplicación de programas específicos para atraer resultados y acciones concretas dentro de los 125 municipios, a través de una política de seguridad integral; pero con el objetivo concreto de crear condiciones optimas para mejorar el nivel de vida de los mexiquenses.

En primer término como política fundamental, que a nuestro criterio es un acierto, fue que se definió un nuevo orden territorial en la entidad para mejorar la capacidad de respuesta a la demanda social, dividiéndose el Estado de México en 5 grandes Macro Regiones: I.- Centro Toluca, II.- Norte, III.- Oriente, IV.- Sur y V.- Poniente. Englobándose en la Macro Región III un total de diez regiones, dentro de las cuales se incluye la Región XI Texcoco, misma que engloba los siete municipios que forman parte de nuestro estudio.

Entonces, entendemos que el citado orden que tiene como finalidad mejorar la eficiencia en la planeación, operación y evaluación de las acciones de gobierno, hubo de procurarse para su división regional, en función de su índice poblacional, y su afinidad socioeconómica.

También, se entiende que en dicha división regional, se puso atención a que no se disgregaran los municipios ni distritos locales, con el objeto de propiciar mayor equilibrio en la ejecución de los programas de desarrollo social.

Para fines de nuestra investigación, tocaremos con más detalle al tercer pilar que en su esencia, conserva estrecha relación con los restantes.

1.4.1. FUNCIÓN Y ALCANCE ACTUALES DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA DELINCUENCIA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Hablar de políticas públicas es hablar de un sistema complejo que se utiliza por la administración pública para atender y dar solución a las necesidades de la población, una de ellas la inseguridad que ha provocado el incremento de la delincuencia; la cual por si misma, constituye un problema debido a los impactos negativos en los ámbitos jurídico, económico y social en el Estado de México.

Hablando de la presente administración a cargo del gobernador del Estado de México, el fenómeno referido es un inconveniente que se deben de atender prioritariamente.

Es un hecho que el combate a la delincuencia no es un tema nuevo, ya que en la anterior administración que encabezó Montiel, del 16 de septiembre de 1999 al 15 de septiembre de 2005, se mostró preocupada por tal situación; sin embargo se hace notorio el hecho de que los avances no fueron los que se esperaban, ya que la delincuencia se mantuvo constante a pesar de que el citado gobernador se jactó de dos grandes logros en el rubro de la seguridad pública y la readaptación social: “Primer lugar nacional en actividad ocupacional de los internos de los Centros de Readaptación Social (92%), y primer lugar nacional en actividad educativa de los Centros de Readaptación Social”.³⁴

³⁴ MÉXICO. CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C. *La capital mexiquense es la capital de los asesinatos de mujeres en la República*, [s. p.], en <http://www.cidac.org/portalesp/modules.php?name=News&file=article&sid=3036> p. Web consultada el 17 de noviembre de 2006 a las 11: 02 horas.

De acuerdo con el criminólogo Rafael Ruiz Harrel, “la capital mexiquense es la capital de los asesinatos de mujeres en la República”. De acuerdo a las estadísticas, si una mujer se muda de Toluca a Ciudad Juárez, vivirá mucho más segura. En el tema del secuestro, el Estado de México ocupa el segundo lugar nacional, después del DF.

Por otra parte, a pesar de que el Estado de México es una de las regiones más ricas del país, la Organización de las Naciones Unidas, lo ubica en el lugar 18 en su Índice de Desarrollo Humano para el año 2004. Si se toma en cuenta el problema de la inseguridad en los cálculos del referido índice, el Estado de México caería estrepitosamente al sitio 23 en el conteo, apenas una posición arriba de Chiapas y dos lugares sobre Oaxaca (Antes de las manifestaciones de la APPO).

Con lo expuesto se vislumbra que muchas veces los datos sobre algún tema, en nuestro caso el de la seguridad pública, puedan ser maquillados dependiendo del momento político que se viva (Principalmente cuando están en víspera los procesos electorales).

La función de las políticas en seguridad pública frente a la delincuencia en el Estado de México, escenifican la intención del Gobierno Estatal de combatir a la delincuencia en sus distintas modalidades (común y organizada), para así garantizar una convivencia segura de sus vecinos y habitantes; toda vez que en la medida de que la seguridad se garantice, es como se contribuye a que la ciudadanía se desarrolle tranquilamente en otros ámbitos como lo serían el laboral, el de la educación, la salud, etcétera.

Como tal, la intención se reconoce como excelente, y sobre todo porque el clamor de la gente, a través de las Instancias de Participación Comunitaria, junto con las peticiones públicas recibidas durante la campaña de Peña Nieto, fueron los instrumentos mediáticos que han impulsado a que el propio Gobierno del Estado tome cartas en el asunto.

Tenemos que desde el año 2004 con base en el Programa Estatal de Seguridad Pública, se realizó un diagnóstico sobre la propia seguridad pública preventiva, en donde se advierte que la cercanía al Distrito Federal por parte de los municipios de la Región XI Texcoco en su conurbación, hace que la población de estos últimos se incremente anualmente a una cifra no menor de 300,000 habitantes; lo cual aunado a la economía precaria que se vive en nuestro país desde años atrás, hace que se respire un ambiente en el que la delincuencia encuentra su caldo de cultivo.

Ante tal panorama, tenemos que la función de las políticas públicas que se realicen en el rubro del combate a la delincuencia, deben en todo momento, ser congruentes y estar apoyadas enormemente por los gobiernos estatal y municipal, así como de las autoridades policiacas, y la propia comunidad mexiquense en su conjunto, para lograr que se concreten las acciones y programas que se hayan implementando, cuyo objeto sea el combate eficiente del citado fenómeno.

En resumen, la función de las políticas en seguridad pública es cumplir con los postulados establecidos en la Ley de Seguridad Pública Preventiva Título primero, Disposiciones generales, artículo 2º, los cuales son:

- I. “Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;
- II. “Preservar las libertades, el orden y paz públicos con estricto apego a la protección de los derechos humanos;
- III. “Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales”.

En cuanto al alcance de las políticas en seguridad públicas actuales, podemos afirmar que no han alcanzado la meta que persiguen, en virtud de que los programas preventivos solo duran unos cuantos días y después ni quien se acuerde de ellos. (Como medida indirecta de combate a la delincuencia)

En el Estado de México se ha carecido de una buena planificación en seguridad pública y esto ha generado que los alcances sean apenas significativos, por eso a diario en los medios masivos se escucha tal o cual noticia donde la delincuencia hace de las suyas (Aunque no hay que olvidar que los medios viven del sensacionalismo).

El hecho de que ahora la propia policía sea la víctima de la delincuencia, hace que pocos se quieran poner el “chaleco” de tan apreciada función. Esto también ha significado un acortamiento al alcance de las políticas en seguridad pública que se han venido implementando; pero otro aspecto negativo, es el incremento de la corrupción e impunidad, en donde es la delincuencia quien siempre sale ganando.

En el primer informe del gobernador actual (Peña Nieto) al 5 de septiembre de 2006, en lo que a seguridad pública se refiere. El impacto de las políticas utilizadas se puntualiza de la siguiente forma:

1. "Seis nuevas agencias ministeriales;
2. "Siete agencias modelo;
3. "Desmembramiento de 497 bandas;
4. "Creación de una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Dolosos en contra de las Mujeres;
5. "Se creó la Agencia de Seguridad Estatal (ASE)³⁵ con autonomía técnica y operativa, además aglutina facultades, recursos y estructuras para el combate y la prevención del delito;
6. "Se inició, con la participación activa de padres de familia y de autoridades escolares, el Programa Mi Escuela y Comunidad Seguras, en más de 5 mil primarias y secundarias de 30 municipios, donde se concentra 70% de la población estatal;
7. "Se inició, con la participación activa de padres de familia y de autoridades escolares, el Programa Mi Escuela y Comunidad Seguras, en más de 5 mil primarias y secundarias de 30 municipios, donde se concentra 70% de la población estatal".³⁶

En materia de seguridad pública para el combate a la delincuencia, los anteriores numerales muestran parte de la visión y el alcance que se pretende lograr a través de las políticas implementadas en el Estado de México. Pero ello conlleva a la creación de un modelo integrador de la seguridad pública para el combate eficiente a la delincuencia entre el gobierno estatal y el municipal, en donde se establezca una política de seguimiento que permita maximizar el desempeño de los programas y acciones implementados, para que se reflejen resultados palpables en la seguridad de la ciudadanía, que finalmente es lo que a los mexiquenses nos interesa.

³⁵ Entre las primeras acciones para fortalecer dicha Agencia de Seguridad Estatal por parte del Gobierno del Estado de México, destaca una inversión de 120 millones de pesos para la mejora escalafonaria de la estructura de mandos medios y superiores.

³⁶ Cfr. Resumen complementario en el **Anexo XI**.

1.4.2. PERSPECTIVAS ACTUALES EN EL ESTADO DE MÉXICO SOBRE EL COMBATE A LA DELINCUENCIA

El horizonte que se vislumbra en el Estado de México en cuanto a la ofensiva delincuenciales desde el año 2007, se muestra bipolarizado; por un lado tenemos a un Gobierno del Estado de México que plantea un panorama alentador, en donde se atribuye la implementación de programas y acciones como políticas creadas para atender el rubro de la seguridad pública en el combate a la delincuencia; y por el otro lado la ciudadanía manifestando que la inseguridad va en aumento.

Como puede verse, son dos visiones divergentes entre sí; pero a pesar de ello, independientemente de lo que manifieste el gobierno o la opinión pública, una cosa si queda bien clara, la seguridad la construimos todos desde que comenzamos por auto cuidarnos.

También se ha visto la necesidad de trabajar en conjunto sociedad, gobierno y las autoridades; empero, esto implica, el crear, proponer, dirigir, dar seguimiento y evaluar los programas, líneas de acción y demás mecanismos de manera conjunta, para mantener un ambiente idóneo de convivencia.

Toda vez que los mexiquenses en cada municipalidad por obvias razones son inexpertos en el tema de la seguridad pública, y muchas de las veces ignoran como prevenir o como actuar frente a un hecho delictivo. Es en el ámbito municipal en donde las autoridades municipales junto con las comisión de seguridad pública municipal, la propia policía y la secretaría ejecutiva en su caso, deben proyectarse como coadyuvantes en la difusión de las políticas en seguridad pública estatales y municipales para combatir a la delincuencia, apoyando el canal de sintonía entre el gobierno, autoridades, vecinos y habitantes de cada municipio integrante de la Región XI Texcoco. Todo esto con el objetivo de dar el apoyo y auge necesario a las campañas estatales y municipales en el citado rubro.

De tal manera que al escuchar las manifestaciones de quienes integran las comunidades, barrios, delegaciones y colonias de cada municipio, las mismas puedan ser atendidas, y en su caso, orientadas a la búsqueda de alternativas para evitar que solo queden en oídos sordos. Toda vez que la falta de cuidado y ejecución inmediata de los acuerdos que se tomen en cada municipio en materia

de seguridad pública, repercutirán no solo en poner en peligro la integridad física y patrimonio de sus vecinos y habitantes, sino en brindarle nuevamente a la delincuencia, la oportunidad de reorganizarse y planear un nuevo golpe.

El nuevo modelo de política en seguridad pública debe ser integradora de las acciones ciudadanas y de gobierno, pero para ello es indispensable establecer de una manera clara el camino que las autoridades han de cumplir, para que la sociedad que va a ser la beneficiada pueda cooperar de manera eficiente.

La visión contemplada en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, es lograr una seguridad pública eficaz –aunque preferiríamos hablar de eficiencia-. Así que, si dicho plan tiene el propósito de “impulsar un modelo estratégico que incorpore sistemas de investigación y de inteligencia policial, se debe de contar con un sistema de seguridad pública y una policía profesional, preparada y coordinada; que genere confianza y sea eficaz.”³⁷ Para ello debe darse por parte del gobierno federal los recursos necesarios así como su debido seguimiento.

Creemos que el día de hoy no podemos tener políticas para combatir el delito que pretendan “meter” a medio mundo a las cárceles, si es un hecho que no se da la readaptación social por estar descuidado el rubro penitenciario en nuestro país. Por ese lado creemos que al planear una política pública se debe contar con una visión de la realidad social para saber hacia donde se va, y que se quiere como sociedad.

Consideramos interesante la idea que pretende el actual gobernador en la materia de nuestro interés, en cuanto a los compromisos estatales que asumió y al respecto de enuncia el siguiente compromiso de gobierno:

Pilar III. Seguridad Pública

No. Obra y/o acción

³⁷Cfr. MÉXICO.GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Visión del Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011*, PDF, p. 3, en <http://www.edomexico.gob.mx/plandesarrollo/vision.pdf> p. Web consultada el 17 de noviembre de 2006 a las 16:05 horas.

1. "Instrumentar un nuevo modelo de seguridad pública que permita tener una policía confiable".³⁸

Otro aspecto importante que va en el tenor de la referida acción, versa que en cuanto a la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, el Sistema de Formación Policial vaya más allá de los cursos básicos, para asegurar que los policías obtengan un perfil adecuado a su delicada función social, según se enuncia en el PED 2005-2011.

En lo tocante a la coordinación entre las diferentes corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, es el Plan Estatal de Desarrollo, en donde se encuentran acciones para garantizar el eficaz y oportuno intercambio de información, y la colaboración en operativos específicos, ya que para la delincuencia no existen límites territoriales, políticos, ni administrativos o de cualquier otra índole.

La sociedad mexiquense exige justicia pronta y expedita; lo que reclama es atención y solución a sus necesidades, y son las políticas públicas en seguridad las que sirven para dar respuesta a dichas demandas.

Finalmente nos encontramos frente a un panorama alentador en donde se comienza a tomar de manera seria la debida y responsable atención del combate a la delincuencia; en este sentido, se proyecta una perspectiva crucial dada por la tarea de conjuntar a la voluntad política y la disposición de la ciudadanía sobre este tema, ya que pensamos que el fortalecimiento de tal combinación, marcará un buen comienzo como coadyuvante en el pilar de la seguridad pública en el periodo de gobierno 2005-2011 en el Estado de México para la integración de las líneas de acción que se han venido gestando hasta este momento; así como otras que se vayan a generar en los años subsecuentes. Especialmente las dirigidas a la Región XI Texcoco, a la que se refiere específicamente la investigación que por este medio se presenta.

³⁸ MÉXICO.GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Compromisos del Gobierno del Lic. Enrique Peña Nieto*, PDF, p. 179, en <http://www.edomexico.gob.mx/plandesarrollo/compromisos.pdf> p. Web consultada el 17 de noviembre de 2006 a las 11:40 horas.

CAPÍTULO II

EL ORIGEN DE LA DELINCUENCIA Y SUS REPERCUSIONES EN LOS ÁMBITOS JURÍDICO, ECONÓMICO Y SOCIAL

2. FACTORES QUE PROPICIAN LA DELICUENCIA

Como es bien sabido por todos nosotros, el origen de la delincuencia obedece a múltiples factores, mismos que desencadenan en una descomposición social. Por lo que hace al Estado de México, específicamente en la Región XI Texcoco, que abarca los municipios de Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca, tal fenómeno ha encontrado su aliciente y se ha estado auto produciendo, debilitándose con ello la labor policial.

Por ello, y en atención a ser múltiples los factores que favorecen a la aparición de dicho mal social, habremos de explicarlos, para posteriormente señalar sus repercusiones en los ámbitos jurídico, económico y social.

2.1.1. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y MALTRATO INFANTIL

En las siguientes líneas apreciaremos la definición de violencia de manera genérica, a manera de que en un segundo plano quede establecida en su especie a la violencia intrafamiliar, y el maltrato infantil como sub-especie de esta última. De la misma forma, encontraremos una serie de comentarios sobre la necesidad primordial de crear políticas públicas que vayan dirigidas a erradicarlas, toda vez que quienes han padecido dichos tipos de violencia, llegan a ser sujetos proclives de desarrollar conductas delictivas, amén de representarse crueles y violentos con sus víctimas.

Bajo el tenor del párrafo que nos antecede, establecemos en un primer plano que: “La violencia es una acción ejercida por una o varias personas en donde se somete de manera intencional al maltrato, presión sufrimiento, manipulación u otra acción que atente contra la integridad tanto físico como psicológica y moral a cualquier persona o grupo de personas”.³⁹

³⁹ GONZÁLEZ ARENAS, Eduardo Alfonso et al. *La Violencia*, [s. p.], en <http://www.monografias.com/trabajos15/la-violencia/la-violencia.shtml> p. Web consultada el 21 de mayo de 2007 a las 17:06 horas.

Otra definición dice que es una “modalidad cultural conformada por conductas destinadas a obtener el control y la dominación sobre otras personas”.⁴⁰

Es así como podemos establecer que la violencia es la presión síquica o abuso de la fuerza ejercida contra una persona con el propósito de obtener fines contra la voluntad de la víctima.

Luego entonces, el carácter de ser intrafamiliar, se deriva de que tal violencia se cometa por y entre los miembros de una familia.

Sobre dicho respecto, un artículo nos refiere que “Se llama violencia intrafamiliar a aquella en donde el agresor comparte o ha compartido hogar con las o los agredidos. El maltrato puede ser físico, sexual, psicológico; también es violencia el aislamiento social, los castigos, la intimidación y la coerción económica”.⁴¹ El mismo apartado continúa en líneas posteriores, diciendo que la violencia intrafamiliar se debe entonces, a la incapacidad para controlar impulsos, a la carencia afectiva, y la falta de recursos para resolver problemas.

El hecho de que se experimente violencia dentro del seno familiar, ocasiona que quienes conviven dentro de su núcleo puedan ser generadores potenciales de nueva violencia en futuras etapas de su vida; por tanto, este tipo de sucesos deben de evitarse, ya que “la violencia engendra más violencia”. De tal suerte, podemos comprender que las víctimas de violencia familiar conciben un comportamiento antisocial frente a su propia estirpe como algo cotidiano, y a veces, ésta puede ser tan natural para los miembros que la integran, lo que origina que se facturen sujetos con tendencia delictiva. Obviamente esto es el resultado del ambiente en que acostumbradamente viven y han vivido desde pequeños, y en donde tales comportamientos se heredan de generación a generación.

En el tenor anterior, tenemos que el término **violencia familiar o violencia intrafamiliar** alude a todas las formas de abuso que tienen lugar en las relaciones

⁴⁰ HERNÁNDEZ CARBALLIDO, Silvia. “Reporte Social: “Violencia: Dos de cada 10 mexicanas la han padecido”, *Tentación, El semanario de las mujeres*. Núm. 29. Ed. El Despertador, México, 2006, p. 15.

⁴¹ *Ibid.*, p. 04.

entre los miembros de la familia. Dicha violencia familiar se puede dar hacia los mayores, entre cónyuges, las mujeres, los hombres, los discapacitados, hacia los niños etcétera. Tal violencia puede ser psíquica, física o sexual como ya se dijo, y ocurre en todas las clases sociales, culturas y edades. Aunque la mayoría de las veces se trata de adultos hacia uno a varios individuos. Se da un ciclo en donde la persona sobre la que se ejerció violencia, a su vez repite un esquema igual o parecido en su ámbito de convivencia familiar; aunque tal comportamiento puede llegar a proyectarse fuera del contexto familiar.

Por otra parte, lo que caracteriza a dicha especie de violencia, sin duda alguna, es que alguien con más poder abusa de otras con menos poder. En donde la relación de abuso, es aquella en la que una de las partes ocasiona un daño físico y/o psicológico a otro miembro. Este daño se puede dar ya sea por acción o por omisión, y se da en un contexto de desequilibrio de poder.

Para establecer que una situación familiar es un caso de violencia familiar, la relación de abuso debe ser crónica, permanente y periódica, refiriéndonos así a las distintas formas de relación abusiva que caracterizan un vínculo familiar.

Entre las principales características que puede presentar una familia que sufre de violencia son las siguientes:

- A) Generalmente en las familias en las que aparece la violencia familiar tienen una organización jerárquica fija o inamovible. Además sus miembros interactúan rígidamente, no pueden aportar su propia identidad, deben actuar y ser como el sistema familiar les impone.
- B) Las personas sometidas a situaciones críticas de violencia familiar presentan un debilitamiento de sus defensas físicas y psicológicas, lo que conduciría a un incremento en los problemas de salud. Muchas padecen de depresión y enfermedades psicosomáticas.
- C) También estas personas muestran una disminución marcada en el rendimiento laboral. En los niños y adolescentes tienen problemas de aprendizaje, trastornos de la personalidad, etcétera.

D) Por lo general las personas que viven afectadas por la violencia familiar, como se criaron dentro de este contexto, tienden a reproducirlos en sus futuras relaciones.

Las cuatro características enunciadas en los incisos que nos preceden, constituyen los indicios de la citada *violencia intrafamiliar*.

En el caso de los niños que sufren tal violencia se da una relación de vulnerabilidad. Claramente los menores muestran inferiores recursos para defenderse de lo que les pueda hacer un adulto. Además se debe considerar el daño emocional y los efectos a corto y largo plazo que provocan los maltratos.

“En algunos casos se trata de golpeadores que fueron maltratados en su propia infancia (56.7% de los casos totales), al intervenir patrones de repetición de los modelos de crianza parentales en los diferentes tipos de castigos administrados a sus hijos, pero no ocurre de este modo necesariamente. Ya que también cabe considerar que muchos padres perciben como justos los castigos implementados, u observan la desproporción del castigo ofrecido con las supuestas faltas cometidas, que se justifica de alguna manera (por los nervios, la pobreza, etcétera)”.⁴²

Es considerable que los mismos adultos golpeadores suelen manifestar y percibir que han golpeado a sus hijos en muchas menos ocasiones de lo que realmente lo hacen. Si bien, algunos adultos golpeadores suelen manifestar algún afecto posterior como arrepentimiento o lástima, en muchos casos se trata de padres que están a favor del castigo físico, que se emplean para “corregir” a los hijos.

Sin duda el exceso del castigo físico ocasiona que el individuo golpeado se habitúe y lo vea como un patrón a seguir; ello le ocasiona un estilo de vida al modo en que fue y ha sido tratado. Su convivencia y sus acciones posteriores serán de desvalor probablemente, y por ello piensa que para la sociedad no es

⁴² Cfr. SANTAMARÍA, Sandra et al. *Violencia familiar y maltrato infantil*, en <http://www.monografias.com/trabajos12/violfam/violfam.shtml#MUJERES> p. Web consultada el 21 de mayo de 2007 a las 16:33 horas.

valioso, además de que se encuentra resentido con su familia. Solo mencionaremos que en el Estado de México para la atención de éste problema y el del maltrato infantil, se cuenta con la **Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México**, que también protege a los menores; sin embargo, la violencia se sigue generando en los hogares de los mexiquenses como lo expresa en su exposición de motivos la ley en cita.

Para nosotros, al igual que los psicólogos y pedagogos, constituye un desafío erradicar dicho problema, pues en varios hogares mexiquenses persiste actualmente a la par del maltrato infantil, el cual abordaremos enseguida, ya que junto con otros factores que en posteriores apartados se estudiarán, propician la delincuencia que se vive actualmente.

Ahora es el momento de abordar lo referente al **Maltrato infantil**, el cual se concibe como una sub-especie de la violencia intrafamiliar, y se define como el abuso físico y psicológico de un niño por parte de un adulto, también llamado maltrato de menor, abuso de infante y/o abuso y negligencia infantil. Por sí, constituye una de las consecuencias de un hogar en donde se vive la violencia entre sus miembros.

En la Clínica de Atención Integral al Niño Maltratado del Instituto Nacional de Pediatría (CAINM-INP), se han considerado a los siguientes como fundamentales para una definición sobre maltrato infantil:

- “La intencionalidad de la acción;
- “La existencia de agresión u omisión;
- “Si el fenómeno ocurre antes o después de nacer;
- “Si el evento sucede dentro o fuera del hogar;
- “Si es habitual u ocasional, y
- “Si lo genera una persona, una institución o la sociedad, mediante la superioridad física, emocional o intelectual ocasionando daño a la esfera biopsicosocial del menor”.⁴³

⁴³ Cfr. LOREDO-ABDALÁ, A. “V. Maltrato al menor”, *La violencia familiar ¿Un problema que se hereda o se aprende?* Fundamentos para una definición de maltrato al menor Gaceta Médica de México. Vol.138, No. 2, México, 2002, p. 176, en <http://www.medigraphic.com/espanol/e-htms/e-gaceta/e-gm2002/e-gm02-2/em-gm022e.htm> p. Web consultada el 26 de mayo de 2007 a las 14:10 horas.

De esta manera, CAINM-INP, propone la siguiente definición: “Toda agresión u omisión intencional, dentro o fuera del hogar contra un menor, antes o después de nacer, que afecta su integridad biopsicosocial, realizada habitualmente u ocasionalmente por una persona, institución o sociedad, en función de su superioridad física o intelectual”.⁴⁴

Existen varias formas de abuso y negligencia y en muchos países sus respectivos gobiernos han desarrollado legalmente su propia definición, de lo que se considera maltrato infantil. La proliferación de este fenómeno se ha constituido en un problema mundial señalado por la OMS (Organización Mundial de la Salud) y la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

El abuso infantil o maltrato infantil, abarca:

- El maltrato físico (donde se usa la fuerza de modo inapropiado y excesivo);
- El abandono físico (insatisfacción de las necesidades físicas básicas del menor);
- El abuso sexual (uso del niño como objeto de estimulación sexual);
- El maltrato emocional (conductas de los padres, madres o cuidadores que afectan el desarrollo psicológico del niño), y
- El abandono emocional (falta de recepción de afecto, apoyo y protección necesarios para la evolución y desarrollo óptimo del niño).

Complementado lo expuesto en las viñetas que nos anteceden, se puede concebir que “el abuso infantil es un acto considerado criminal por la legislación internacional y de la mayoría de los países modernos, sin embargo, no existe consenso sobre los procesamientos jurídicos de los victimarios y existen diversas interpretaciones sobre el abuso infantil en ciertos estados que evitan un consenso universal”.⁴⁵

Los esquemas que se muestran en la página posterior, son el resultado de una encuesta sobre maltrato infantil del año 2006 en nuestro país, y en ellos se nos proponen los factores familiares y contextuales que lo originan.

⁴⁴ Cfr. Idem.

⁴⁵ Cfr. “Abuso y maltrato infantil”, [s. p.], en http://es.wikipedia.org/wiki/Abuso_infantil p. Web consultada el 22 de mayo de 2007 a las 15:10 horas.

I. "FACTORES FAMILIARES"

"Maltrato físico

Se presenta cuando en la estructura familiar se encuentra:

- 1) Madre y padrastro
- 2) Sólo madre y
- 3) Madre y padre

No se observa una diferencia significativa para niñas y niños.

"Maltrato físico severo

Se presenta cuando en la estructura familiar se encuentra:

Niñas	Niños (más intenso)
1)Madre y padrastro	1)Madre y padrastro
2)Padre y madrastra,	2)Madre y padre
3)Sólo madre	3)Sólo padre
4)Madre y padre y	4)Sólo madre y
5)Sólo padre	5)Padre y madrastra

"Maltrato Emocional

Se presenta cuando en la estructura familiar se encuentra:

Niñas	Niños (más intenso)
1)Madre y padrastro	1)Madre y padrastro
2) Sólo madre	2) Sólo madre
3) Madre y padre	3) Madre y padre
4) Sólo padre y	4) Sólo padre y
5) Padre y madrastra	5) Padre y madrastra

"Maltrato por negligencia y abandono

Se presenta cuando en la estructura familiar se encuentra:

Niñas	Niños (más intenso)
1)Madre y padrastro	1)Padre y madrastra
2)Sólo madre	2)Sólo padre
3)Padre y madre y	3)Sólo madre
4) sólo padre	4)Madre y padrastro
	5)Padre y madrastra

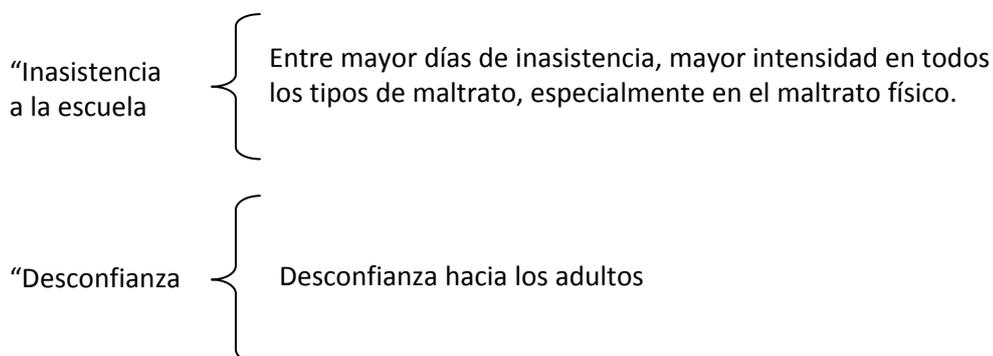
"Abuso sexual

Se presenta cuando en la estructura familiar se encuentra:

Niñas (más intenso)	Niños
1)Madre y padrastro	1)Padre y madrastra
2)Sólo madre	2)Madre y padrastro
3)Padre y madre y	3)Padre y madre y
4)Sólo padre	4)Sólo madre

“Se observa que a menor escolaridad de los padres, mayor maltrato para niñas y niños, excepto para el maltrato emocional.

II. “FACTORES CONTEXTUALES



“Como puede apreciarse, ambos factores presentados esquemáticamente, muestran un panorama integral sobre los tipos de maltrato infantil y sus factores contextuales”.⁴⁶

Los resultados de tal encuesta nos proyectan que:

- A mayor convivencia con el padre se observa menor maltrato a niñas y niños, y a mayor convivencia cotidiana con la madre menor maltrato. (Se dan parámetros equivalentes);
- Cuando existe violencia entre padres, el nivel de maltrato en niños se duplica en el maltrato físico y triplica en físico severo, negligencia y abandono, sexual y permanece sin cambios en el emocional, y
- En las niñas se duplica el maltrato físico y abuso sexual y se triplica en el maltrato físico severo, negligencia y abandono y el maltrato emocional se presenta 12% mayor. (Se agudiza el maltrato en las niñas).

A continuación se enuncian algunas causas generadoras del maltrato infantil:

- Pobreza en la educación de la sexualidad de un conglomerado social;
- Falta de atención a la integridad de la familia que se hace víctima de la violencia intrafamiliar, el abandono, la pobreza y otros;

⁴⁶ Cfr. GONZÁLEZ, Elia. *Encuesta de maltrato infantil*. Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, México, [s. p.], en www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/VIIgenero/200906/Elia_Gonzalez_INMUJERES.ppt p. Web consultada en fecha 22 de mayo de 2007 a las 15:52 horas.

- La soledad infantil, producto directo de una crisis social generalizada, especialmente en Occidente;
- Una pobre legislación nacional que garantice los derechos del niño y del adolescente;
- Conflictos armados que involucran a los niños directamente como víctimas y como victimarios;
- Una falta de consenso internacional en cuanto a la materia del abuso infantil o desconocimiento de las leyes internacionales y su aplicación en el plano nacional, y
- Un pobre reflejo del significado de los derechos del niño dentro de los medios de comunicación social, muchos de los cuales promueven consciente o inconscientemente una cultura del abuso infantil por medio de mensajes irresponsables.

A dichas causas, se suman realidades actuales y patéticas, como el tráfico y la prostitución infantil, así como el turismo sexual. Esto conjuntamente se traduce en un ambiente viciado de violencia, en el que se vuelve latente el hecho de que determinado sujeto, o conjunto de sujetos que comparten similares circunstancias, se encuentren propensos a delinquir debido a estímulos negativos de violencia en su entorno socio-familiar.

Podemos reafirmar atinadamente, que el maltrato infantil se encuentra inmerso como parte de la violencia intrafamiliar, y decidimos abordarlo en razón de guardar un vínculo trascendente sobre la personalidad del que puede violentar las leyes. Siendo esto, se concluye que al manifestarse la violencia familiar, se produce un puente que puede incidir en que la víctima repita el círculo agresivo en su hogar, e incluso que trascienda en otros campos externos de la sociedad, ya por la falta de valores y principios en su propio núcleo familiar, que aunado a otros factores como la pobreza, hacinamiento en el hogar, desempleo, falta de oportunidades educativas, farmacodependencia, crecimiento urbano no planificado. Se conforman como elementos coyunturales a partir de los cuales el fenómeno delincencial se auto produce, invitando a las víctimas de las diferentes clases de violencia, a tomar una decisiones equivocadas, e inclusive a terminar delinquiendo.

2.1.2. FAMILIAS FRAGMENTADAS O DISFUNCIONALES

El concepto de familia disfuncional o fragmentada ya es de uso común, y al menos de forma aproximada, mucha gente lo entiende. Su origen se encuentra en el área de la psicología, y en un principio sirvió para designar a aquellas células de la sociedad con situaciones conflictivas que iban en detrimento del buen desarrollo de las habilidades de sus integrantes, en concreto de adolescentes y niños. A partir de ésta idea se han explicado muchos fenómenos, entre ellos alcoholismo, drogadicción, violencia, agresividad o delincuencia, de modo que un juicio apresurado podría señalarle como el origen y único depositario de los males comunitarios.

Empero, los conocimientos que se han generado en cuanto a las relaciones humanas obligan a redefinir este término para apreciar todos sus matices como indica **Cecilia Quero Vásquez**, terapeuta adscrita a la Asociación Mexicana de Alternativas en Psicología (AMAPSI), quien nos refiere en sus palabras “que la palabra disfuncional nos dice que la familia ‘no funciona’, es decir, no cumple las labores que le atribuye la sociedad, pero esto no es tan literal. Yo diría que estos grupos, aunque mal, están funcionando, y que sus individuos, aun con errores, se desenvuelven. Por otra parte, los pacientes suelen decirnos que ‘tienen problemas y discuten, como todo el mundo’, y con esto nos recuerdan que ellos no son los únicos con dificultades”.⁴⁷

La especialista afirma que es importante comprender que en el hogar encontramos un grupo primario, es decir, aquel en el que el individuo adquiere un nombre, aprende a amar y ser amado, comprende significados, descubre quién es con base en sus características físicas y psicológicas, asume roles de conducta, crea hábitos, se comunica y establece patrones para sus relaciones afectivas; pero también que la familia es un sistema que sirve como intermediario entre la sociedad y el individuo (mesosistema).

En este sentido, debemos poner atención en el momento en que las cualidades de este grupo afectan el crecimiento de sus integrantes, pues aunque los más

⁴⁷ Cfr. MEJÍA, Rafael. *¿Qué es una familia disfuncional?* [s. p.], en <http://www.saludymedicinas.com.mx/nota.asp?id=2195> p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 15:42 horas.

vulnerables tienden a ser los hijos porque están en formación y son receptores del comportamiento de sus padres, cuando vamos al fondo es común descubrir que una familia disfuncional afecta a todos, y también puede ser una fuente de frustración para los padres.

Por ejemplo, si el varón se restringe a su rol de proveedor de la casa, que socialmente sigue siendo una de sus principales participaciones, hará todo lo posible por obtener lo que hace falta para cubrir las necesidades de su grupo y esto implica que la presión que sienta por su situación económica le afectará. Asimismo, cuando la madre se desempeña en una dinámica absorbente como ama de casa y/o profesionista, dedicando todo su esfuerzo a sus seres queridos y sin obtener los resultados que espera, se va a llenar de frustración.

Los adultos necesitan llevar a cabo su proyecto de vida, tener niveles de aspiración, porque de no ser así la familia puede convertirse en una fuente de obstáculos. En esto debemos poner mucha atención, cuando las necesidades ya no se están cubriendo al 100%, porque todos son perjudicados, no sólo los niños.

En este momento, podemos aducir el hecho de que las familias fragmentadas o disfuncionales, son el ambiente propicio generador de la delincuencia, en donde dicha disfuncionalidad aleja de su rol familiar a determinado sujeto social, que es orillado a tomar salidas falsas porque en su mente se genera una equivocada apreciación de la realidad.

Por tanto, tenemos que el fracaso en la convivencia de una familia, se ve reflejado en la conducta y hábitos que muestran sus miembros. De ahí que manifiestan al exterior de su núcleo familiar una actitud de rebeldía aparentemente injustificada en contra de la sociedad de su propio entorno, manifestando cuan lastimados están.

La carencia de sanas condiciones para que los individuos en el seno familiar tengan aspiraciones y objetivos claros, constituye un factor determinante para alentar conductas antisociales derivadas de diversas frustraciones a través de su vida.

En lo que hace al Estado de México en su Región XI Texcoco, respecto al tema que trata este subcapítulo, dicha entidad no es la excepción; por lo cual deben tomarse las medidas necesarias que eviten la disfuncionalidad familiar, a través de políticas públicas dirigidas al mejoramiento de las condiciones económicas y de convivencia dentro de los núcleos familiares, cuyo objeto inmediato sea el de evitar que sus miembros externen conductas fuera de la ley.

Podemos concluir este punto, aseverando que a la par del fenómeno de la fragmentación o disfunción en las familias mexiquenses dentro de la región en estudio, se encuentra la combinación de otros factores negativos, como son: la falta de empleo, sueldos bajos, educación trunca, y en general, las escasas oportunidades e incipientes condiciones económicas, mismas que prevalecen en la actualidad.

2.1.3. FALTA DE FUENTES DE EMPLEO

La falta de empleo igualmente es un factor etiológico de la delincuencia, es decir, forma parte de los detonantes ubicados en el ámbito económico que se refleja a través de la frustración, por no estar en posibilidades de obtener una oportunidad de trabajo; en si, el trabajo al que el propio individuo quisiera aspirar por sus aptitudes. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), “hubo casi 2 millones de desocupados en el año 2007 en México”.⁴⁸

“Durante el primer trimestre de 2007, el Estado de México presentó una de las tasas de desocupación mas alta, con el 5.9 % de desempleo, apenas si un 0.6 % debajo de Coahuila; pero con un 2 % arriba del Distrito Federal. Ocupando el tercer lugar a nivel nacional en el índice de desempleo dicha entidad, donde tal tendencia casi al cierre del citado año, se mantuvo cercana al 5.8%, lo que significa que 344 mil personas no contaron con una fuente laboral según palabras de **Ignacio Rubí Salazar**, secretario del Trabajo mexiquense”.⁴⁹

⁴⁸ Cfr. “Desempleo”, *Diario Transición*. Escrito por Agencias, México, 17 de mayo de 2007, [s. p.], en <http://www.lacrisis.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=8057&Itemid=184> p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a la 23:58 horas.

⁴⁹ Cfr. FERNÁNDEZ, Emilio. *Cierra estado el año con al menos 344 mil desempleados*. El Universal, México, 05 de diciembre de 2007, [s. p.], en <http://www.el-universal.com.mx/ciudad/88012.html> p. Web consultada el 04 de junio de 2007 a las 12:30 horas.

En la actualidad, se ha visto vulnerada a la seguridad pública y de manera directa a la seguridad de la ciudadanía, cada vez la gente se vuelve propensa a tomar caminos equivocados lesionando o poniendo en peligro la vida, o afectando el patrimonio de sus congéneres.

Esto queda ejemplificado de la siguiente manera: Tenemos a un padre de familia que ha perdido su empleo de manera inesperada, y que por X o Y circunstancias no ha logrado conseguir una fuente de remuneración que le proporcione los medios económicos suficientes para sufragar los gastos cotidianos de su familia. Entonces, al transcurrir algunos días, y sin obtener resultado alguno sobre dicho respecto, comienza a ser presa de la desesperación. En tal circunstancia, se le acerca una amistad que de por sí se dedica a delinquir, proponiéndole e invitándolo a que realice ciertas conductas, para que pronto obtenga el dinero que necesita, y quizá hasta de sobra. Así que dentro de la psique del sujeto desempleado, comienzan a producirse sentimientos antagónicos, pero finalmente su voluntad es doblegada y comienza a cometer actos a los que no estaba acostumbrado; actos ilícitos que tienen como propósito, el allegarse los recursos que tanto necesitó.

Con tal planteamiento, no queremos decir que todos los que estén en una situación similar vayan a tomar una decisión de tale magnitud; pero entonces, lo importante aquí es analizar en que momento, y porque se rompieron tan fácilmente sus principios y valores personales, doblegándose la voluntad de ese “jefe” de familia, y porque razón no buscó alguna otra opción por remota que esta fuera, decidiéndose por el camino equivocado.

Pensemos otro ejemplo en donde tenemos a una persona frustrada, farmacodependiente, violenta, y que además carezca de valores y/o principios, y entonces a partir de ello tenemos una bomba de tiempo que en cualquier momento puede explotar, teniéndose como resultando, una exteriorización de conductas antisociales.

Vivimos un momento en donde la economía nacional ha propiciado a una sensible falta de fuentes de empleo y de salarios bajos, que obviamente repercute en la región en estudio.

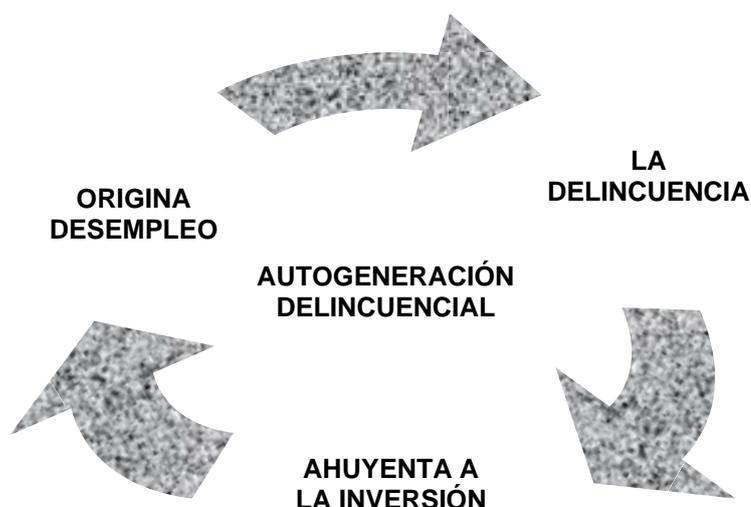
En lo que se refiere al Estado de México, tenemos un convenio que versa sobre el tema que nos ocupa, del cual se expresa el objeto mediato de disminuir los índices delictivos.

“Nombre del acuerdo o convenio: ‘Convenio de colaboración que celebra la Procuraduría General de justicia del Estado de México y la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social. 19 de septiembre de 2000 (vigencia indefinida)’

“Objeto del acuerdo o convenio: Establecer las bases para promover y difundir programas de prevención del delito e instrumentar acciones encaminadas a impulsar nuevas fuentes de empleo en beneficio de la sociedad, lo que permitirá atender de manera conjunta la problemática social que representa el incremento de los índices de delincuencia, teniendo como un factor criminógeno la falta de empleo bien remunerado”.⁵⁰

El propio Gobierno Estatal, reconoce a través del citado acuerdo que la falta de empleo bien remunerado invita a que la delincuencia haga de su presa fácil a la ciudadanía, y por ende aumente la inseguridad consecuencia del incremento delictivo.

Sobre el tópico aludido en este apartado, elaboramos el siguiente esquema, en el que señalamos el cíclico de auto generación delincencial dentro de nuestro sistema social:



⁵⁰ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Convenios, Estado de México*, [S. P.], en <http://transparencia.edomex.gob.mx/pgj/htm/CONVENIOS.htm> p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 18:04 horas.

La siguiente nota periodística habla del tema que nos ocupa, y revela indubitablemente la situación que se estaba viviendo en México en el año 2007: “La violencia que va a en aumento en varias entidades ha propiciado la pérdida de empleo y se requiere orden en el país, afirmó el dirigente nacional de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), Joaquín Gamboa Pascoe. La inseguridad causa desconfianza a los empresarios respondió tajante: nadie que (i. e. alguien que) va a un lugar donde siente que está expuesta su vida o que se preocupa porque un hijo no llega a una buena hora y le haya pasado algo, ¿va a invertir ahí?”.⁵¹

Cabe hacer mención, que en la misma nota periodística, Pascoe opina que para combatir la violencia, es indispensable la intervención del Ejército.

De esta magnitud comenzaban a manifestarse las opiniones sobre el problema de la inseguridad en nuestro país.

Tal clima de inseguridad igualmente a ido fomentándose por el precio inferior de los productos chinos que son de baja calidad, y que aceleradamente han desplazado a los productos mexicanos, desanimando al inversionista nacional y así, ocasionando la quiebra de empresas nacionales, y con ello, originando que la mano de obra nacional sea cotizada a precios muy por debajo de la realidad económica que se vive en México.

Creemos que la situación que se plantea en el párrafo anterior, es el resultado de la falta de políticas públicas encaminadas al apoyo financiero de medianas y pequeñas industrias, como a la protección de productos propios del mercado mexicano. Acciones como el apoyo a gente emprendedora, y de incentivos a la industria nacional, son algunas opciones indicadas para una mejora de la economía en los bolsillos del trabajador mexicano, ya que se generarían mayores fuentes de trabajo y mejores salarios.

⁵¹ Cfr. FERNÁNDEZ VALVERDE, Hilda. *Propicia inseguridad pérdida de empleo: CTM*. El Universal, Saltillo, Coahuila. Sábado 19 de mayo de 2007, [s. p.], en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/426044.html> p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 18:28 horas.

Por lo que toca a la cuestión salarial, compartimos la idea concebida por Gamboa , sobre la desaparición de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) en el entendido de que perjudica a los trabajadores que tienen mejores sueldos, y no solo a ellos, sino a los que menos ganan. Porque resulta risible el hecho de pretender que alguien satisfaga sus necesidades con los salario mínimos generales, como lo expresa el artículo 123 constitucional en el párrafo segundo de su fracción VI.

Siguiendo el artículo y fracción señalada de nuestra Carta Magna, la figura de salario mínimo representa el ingreso que debería de garantizar un nivel de vida digno para un trabajador y su familia, por lo que representa el nivel de salario debajo del cual sería socialmente inaceptable contratar la mano de obra en un país, pero en México se da éste fenómeno.

“El Banco Mundial recomienda que cada trabajador (sic) debiera estar en condiciones de adquirir cerca de tres Canastas Básicas como mínimo. El organismo establece una Canasta Básica tomando en cuenta a dos personas por familia; mientras que en México se considera que una Canasta Básica debería cubrir las necesidades de una familia compuesta, en promedio, de cuatro a cinco personas”.⁵²

Tal desproporción señalada en el párrafo citado, es la que actualmente se vive en México, y por obviedad en cada una de sus entidades federativas. De tal manera que los empleadores en virtud del marco económico-jurídico laboral actual, no pueden reportar una remuneración suficiente para que el trabajador satisfaga las necesidades fundamentales de su familia. Ocasionando con ello, que gran parte de los que prestan su fuerza de trabajo, se vean obligados de doblar turno, trabajar horas extras, o en definitiva, tener otro empleo aparte. Dichas circunstancias ocasionan un notable descuido en la atención y convivencia familiar, debilitándose en forma paulatina los lazos afectivos entre sus miembros, como resultado de una esporádica comunicación

⁵² Cfr. LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. *Precarización del trabajo y salarios en América Latina*. Hoja obrera en línea. Número 57, Universidad Obrera de México, México, Septiembre-Octubre 2003., [s. p.], en <http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob57.htm> p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 18:45 horas.

Por lo que toca a la cuestión salarial, compartimos la idea concebida por Gamboa , sobre la desaparición de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) en el entendido de que perjudica a los trabajadores que tienen mejores sueldos, y no solo a ellos, sino a los que menos ganan. Porque resulta risible el hecho de pretender que alguien satisfaga sus necesidades con los salario mínimos generales, como lo expresa el artículo 123 constitucional en el párrafo segundo de su fracción VI.

Siguiendo el artículo y fracción señalada de nuestra Carta Magna, la figura de salario mínimo representa el ingreso que debería de garantizar un nivel de vida digno para un trabajador y su familia, por lo que representa el nivel de salario debajo del cual sería socialmente inaceptable contratar la mano de obra en un país, pero en México se da éste fenómeno.

“El Banco Mundial recomienda que cada trabajador (sic) debiera estar en condiciones de adquirir cerca de tres Canastas Básicas como mínimo. El organismo establece una Canasta Básica tomando en cuenta a dos personas por familia; mientras que en México se considera que una Canasta Básica debería cubrir las necesidades de una familia compuesta, en promedio, de cuatro a cinco personas”.⁵²

Tal desproporción señalada en el párrafo citado, es la que actualmente se vive en México, y por obviedad en cada una de sus entidades federativas. De tal manera que los empleadores en virtud del marco económico-jurídico laboral actual, no pueden reportar una remuneración suficiente para que el trabajador satisfaga las necesidades fundamentales de su familia. Ocasionando con ello, que gran parte de los que prestan su fuerza de trabajo, se vean obligados de doblar turno, trabajar horas extras, o en definitiva, tener otro empleo aparte. Dichas circunstancias ocasionan un notable descuido en la atención y convivencia familiar, debilitándose en forma paulatina los lazos afectivos entre sus miembros, como resultado de una esporádica comunicación.

⁵² Cfr. LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. *Precarización del trabajo y salarios en América Latina*. Hoja obrera en línea. Número 57, Universidad Obrera de México, México, Septiembre-Octubre 2003., [s. p.], en <http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob57.htm> p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 18:45 horas.

Este punto da pauta a declarar cuan importante es el apego a la realidad económica de las remuneraciones que los asalariados reciben; así como de mejorar los ambientes laborales en beneficio de quienes prestan su fuerza de trabajo, sin olvidar lo referente a la modificación de la jornada laboral señalada por el artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo.

Por tanto, es menester la creación de nuevas políticas públicas laborales que en la práctica reporten un beneficio integral a los miembros de las diferentes familias mexicanas. Aunque para ello es menester realizar los cambios al modelo económico y jurídico que se tiene en la actualidad.

Podemos concluir este subcapítulo, aseverando que resulta lógico y trascendental, el hecho de reforzar la economía y unión entre los miembros de una familia. Ya que solo de esta manera se habrá de conseguir el adecuado funcionamiento de aquellas propuestas que en materia de combate a la delincuencia, sean dirigidas a tan invaluable núcleo de nuestra sociedad.

2.1.4. FALTA DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

Al hablar de falta de oportunidades en la educación, es necesario establecer en un primer plano que se habla de la generación de estados poco propicios para el desarrollo humano de una población. Siendo este el caso de nuestro país, en el que a la par impera una pobreza tanto en lo cultural, como en lo familiar, y la desigual distribución de recursos económicos.

Aunque cabe señalar que dicha situación de pobreza no tiene por que necesariamente ser extrema, como algunas instituciones gubernamentales lo expresan, ya que de por sí, la carencia de los satisfactores fundamentales provoca en el individuo una sensación de frustración.

Particularmente, la pobreza que impera en el Estado de México, y que se ubica dentro de los parámetros ya expresados en el párrafo que antecede, conforma una barrera limitante de oportunidades educativas para los mexiquenses, además de acarrear otras dificultades.

Para tener una idea clara del problema, al respecto existen Índices de Desarrollo Humano (IDH), los cuales son una medida indicadora de la magnitud en que los individuos disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas como gozar de una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad, y disponer de recursos suficientes. Por lo menos en nuestra entidad mexiquense se ve limitado dicho desarrollo humano en materia de educación.

A continuación se presenta una tabla sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH),⁵³ en la cual, el Estado de México se colocaba en la 16ª posición en el contexto Nacional en el año 2000 con un IDH de .7820, para posteriormente en el año 2005, según el cuadro que se muestra, se ubicara en el 18º lugar con un IDH de 0.7911:

INDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL ESTADO DE MÉXICO⁵⁴

Entidad	IDH 2000	IDH 2001	IDH 2002	IDH 2003	IDH 2004	IDH 2005	DIFERENCIA EN POSICIÓN RELATIVA2000- 2005*
Estado de México	0.7820	0.7842	0.7847	0.7849	0.7871	0.7911	0
*No hay cifra positiva ni negativa que indique que la posición desde el 2000 sea mejor a la de 2005, por lo que hemos deducido que no hubo avance alguno.							

La tendencia mostrada en el cuadro sobre dicho IDH del Estado de México, nos obliga a traer a colación nuestra opinión al respecto, en la que podemos enfatizar la falta de oportunidades en materia educativa que se ha vivido en la Región XI Texcoco, antes Región VII, y de la cual nos atrevemos a comentar que hoy día son pocos los que pueden recibirla, y mas aún, de estar en posibilidades de

⁵³ Este índice utiliza la metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la estimación del Índice de Desarrollo Humano y es el resultado de una media aritmética de los índices de supervivencia (esperanza de vida o mortalidad infantil); de educación (analfabetismo y asistencia escolar); y del ingreso (PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar americano).

⁵⁴ Cfr. TORRE GARCÍA, Rodolfo de la et al. "Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007", *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, PDF, p. 23 y 25, en http://saul.nueve.com.mx/informes/images/03Capitulo1_07.pdf p. Web consultada el 26 de mayo de 2007 a las 20:00 horas.

continuar con sus estudios a nivel técnico o profesional. Sea porque los jóvenes se ven obligados a trabajar debido a que la situación económica familiar cada día es mas difícil, o bien porque no alcanzaron cupos en las escuelas públicas. Aunado a que las familias en su mayoría son de bajos recursos, y a pesar de contarse con varias escuelas privadas en la citada región, aunque quisieran matricularse en ellas, no alcanzarían a pagar las altas colegiaturas que estas cobran, amén de los gastos diarios que todo estudiante requiere.

Como puede notarse, se vislumbra un panorama nada alentador en donde la formación académica que debiera de recibir un sujeto dentro de una sociedad, se ve interrumpida.

Año con año las oportunidades de ingreso a una escuela pública son más escasas, debido a la creciente población que genera una mayor demanda educativa, que el Estado no ha sido capaz de cubrir desde hace ya un buen tiempo.

En el caso de la educación profesional, tenemos que la falta de “lugares” en las universidades públicas obliga a un desplazamiento de miles de estudiantes a opciones que no escogieron, lo que provoca su desilusión personal y un nivel bajo de aprovechamiento en la educación del alumno, como altos niveles de deserción.

Una nota periodística de **Ángel Hernández** nos dice lo siguiente: “Al igual que 236 mil 567 jóvenes, Karina Gaytán González, de 15 años, presentó el 21 de junio el examen único para ingresar a un plantel de educación media superior de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Frustrado su intento de estudiar en la escuela de su preferencia, optó por quitarse la vida para evitar ese ‘futuro’ que depara a los jóvenes en el país: pocas oportunidades de seguir estudiando, desempleo y marginación social”.⁵⁵

⁵⁵ Cfr. “Educación media, frustración para los jóvenes”, *Revista Vértigo*. México, 8 de abril de 2007. 10:43:49 GMT, [s. p], en <http://www.revistavertigo.com/historico/16-8-2003/reportaje6.html> p. Web consultada el 27 de mayo de 2007 a las 16:44 horas.

Criticado por establecer mayores restricciones a quienes desean seguir sus estudios, el examen único para ingresar a una institución de educación superior en el Distrito Federal y su zona metropolitana, enfrenta a miles de jóvenes al dilema de escoger opciones educativas que no les interesan después de ser rechazados en instituciones de prestigio como la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), incapaces de cubrir la demanda que se acrecienta año con año.

Por tanto, el desplazamiento hacia opciones técnicas genera un sentimiento de frustración y fracaso entre los jóvenes, que desemboca en un bajo rendimiento académico, así como en su deserción.

El punto anterior es un ejemplo claro de que hacen falta políticas públicas dirigidas a brindar oportunidades a todos aquellos que desean continuar con sus estudios profesionales.

Limitaciones de acceso a la educación en nuestro país hacen que cada vez más gente pierda el interés por seguir su formación, caso que se presenta de igual manera en el Estado de México. El examen único restringe la oportunidad a que jóvenes continúen sus estudios, es el caso de que tantas familias y jóvenes buscan un lugar en la UNAM y el IPN porque en esas instituciones hay la oportunidad de continuar sus estudios en la educación superior, lo que no ocurre con bachilleres y los Colegios de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y de los Centros de Estudios Tecnológicos, Industriales y de Servicios (CETIS).

Hugo Aboites, integrante de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública Sección Mexicana expresa que “la respuesta sería un sistema integral de educación media superior y superior que ofrezca a todos los niveles de bachillerato las mismas oportunidades que se ofrecen en la UNAM y el Poli con la misma calidad, pues reduciría el agobio por la demanda que sufren estas instituciones educativas, por lo que las autoridades deben buscar opciones para los jóvenes. Dicha reflexión es compartida por nosotros”.⁵⁶

Dejar que esa falta de oportunidades educativas siga imperando es facturar niños y jóvenes, que el día de mañana por falta de preparación y una manera

⁵⁶ Cfr. Idem.

honesto de vivir cada uno de ellos se convierta en presa fácil del ocio y de los vicios, y como consecuencia, sean propensos a delinquir.

El hecho de que los padres de familia no cuenten con una fuente de empleo que les remunere lo suficiente como para poder satisfacer sus necesidades primordiales, y además, que les permita contar con mayor tiempo para dedicarse a fortalecer los lazos afectivos en el seno de su familia. Provoca que los hijos vean truncadas sus posibilidades de estudiar o continuar estudiando a otro nivel, aunado, a que el resultado de la falta de convivencia con sus padres, les ocasione una caída anímica y moral, que muchas veces resulta ser el puente mediato entre los vicios y otros males sociales como lo sería la delincuencia.

En lo tocante a los recién egresados, el gobierno en sus tres órdenes, debe crear vínculos bien coordinados con los empleadores, en donde se les pida a estos últimos que sean flexibles, en cuanto al otorgamiento de oportunidades; ya que nos es posible que se estudie tanto tiempo y con mucho esfuerzo (en amplio sentido), y al final no haya trabajo o bien para ingresar a éste, se pida una gama de experiencia que por obiedad no se tiene. Por eso es necesario crear mecanismos que permitan que el egresado de escuelas profesionales y/o técnicas, al querer incorporarse al mundo laboral tenga varias opciones, y que éstas sean bien remuneradas.

En el caso de la Región XI Texcoco, Estado de México, igualmente sigue imperando dicha falta de oportunidades no solo en la educación, sino también en la economía familiar, la seguridad social y en el empleo.

En conclusión, se deben crear políticas públicas de combate a la pobreza de manera integral y en todos los sentidos para la maximización del bienestar social, así como la apertura de más y mejores oportunidades educativas. Igualmente otras más de carácter laboral para gente recién egresada de la academia. Pero para esto, necesariamente se necesita un cambio en la visión política de quienes nos gobiernan, dejando a un lado la rapiña electorera entre partidos políticos – aunque pueda sonar utópico-. Solo así se logrará crear una conciencia dedicada única y exclusivamente, a fortalecer y motivar la participación tanto de la sociedad como del sector empresarial, en tareas comunes y trascendentes para una

seguridad integral que tanto se menciona en los planes de desarrollo de todos los órdenes de gobierno.

2.1.5. CRECIMIENTO URBANO NO PLANIFICADO

El crecimiento urbano no planificado es consecuencia de la dinámica acelerada de asentamientos irregulares, aunado a la deficiente planeación de las direcciones de desarrollo urbano municipales. Esto ha ocasionado que vaya en aumento la delincuencia, ya que a la par de un alto crecimiento demográfico, van implícitos ciertos riesgos al conglomerarse una gran cantidad de gente en un área geográfica que no es apta o adecuada para ello. Tal incidencia es el reflejo de las consecuencias de la pobreza en el contexto social de los municipios en el Estado de México.

Lo que hemos apuntado en el párrafo anterior, significa que un crecimiento mal planificado no permite que exista un ambiente favorable para un sano desarrollo de los que habitamos en el Estado de México, y que la inseguridad nos haga entonces su presa fácil, toda vez, que un lugar en donde existe un conglomerado de casas habitación incorrectamente distribuidas, supone la deficiencia en los servicios públicos, incluyendo el que brinda la policía de seguridad pública preventiva. Dicho ambiente genera un lugar propicio para realizar múltiples fechorías, y a su vez hace vulnerable a los habitantes de su medio.

El siguiente comunicado de prensa N° 0046 que presentamos, es muestra clara de la preocupación que significa para muchos mexiquenses, el hecho de un crecimiento humano no planificado: “Si no se frena el crecimiento urbano anárquico el Estado de México no tendrá salvación, advirtió el diputado Higinio Martínez Miranda, presidente de la Junta de Coordinación Política de la LVI Legislatura mexiquense, ante lo cual propuso declarar una moratoria a fin de que no se construyan nuevas unidades multifamiliares, hasta en tanto no se cuente con un diagnóstico sobre índices de saturación territorial a nivel estatal”.⁵⁷

⁵⁷ Cfr. MÉXICO. DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, *Frenar crecimiento urbano anárquico o el Edomex no se salva*. Comunicado de prensa N° 0046, Subdirección de prensa. Toluca de Lerdo, México, 11 de octubre de 2006, [s. p.], en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/DGCS/SDP/0006/0610/bols_pdf/0046.pdf p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 14:25 horas.

La cita apuntada se refiere a que los desarrolladores urbanos no muestran preocupación en la ubicación y distribución de los inmuebles que comercializan; lo que importa para ellos es la venta en potencia de bienes raíces y sus ganancias, aunado a que la actual política urbana los ha “favorecido”, en razón de que los Ayuntamientos municipales de diversas extracciones políticas han permitido un desarrollo desmedido y desordenado en los municipios conurbados al Distrito Federal de tales construcciones, causando que se aliente la proliferación de la delincuencia.

El particular desarrollo anárquico sufrido en la Región XI Texcoco, se ha dado por una falta de una planeación urbana en los términos ya explicados, y como consecuencia inmediata de un crecimiento poblacional desmedido, que hacen necesaria la creación de un órgano Estatal, el cual, en coordinación de las diferentes Comisiones de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de cada municipio, se encarguen de velar conjunta y coordinadamente, por una adecuada planeación habitacional para conseguir un desarrollo ordenado en materia de asentamientos humanos. Esta política pública sería acogida con beneplácito por los habitantes de los distintos municipios mexiquenses integrantes de la referida región.

Cabe hacer mención que en el actual Código Administrativo Estatal, no se comprende un marco legal que defina claramente las competencias para la vigilancia y sanción por el incumplimiento del mismo, en materia de desarrollo urbano municipal.

Por lo anterior, es menester revisar el marco legal en la materia como hemos planteado, pues como lo expresa el congresista **Armando Portuguez Fuentes**, de la bancada del PRD: “en los últimos cinco años se construyeron poco más de 330 mil viviendas en nuestro estado, con un crecimiento tres veces mayor al de la administración anterior, de 1993 a 1999, cuando las viviendas edificadas fueron 110 mil”.⁵⁸

⁵⁸ Cfr. MÉXICO. COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO DE LA LVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, *Frenar crecimiento urbano anárquico o el Edomex no se salva*: Dip. Higinio Martínez Miranda. Comunicado de prensa N° 0046, en Toluca de Lerdo, México, 11 de octubre de 2006, [s. p.], en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/DGCS/SDP/0006/0610/bols_web/11.html p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:30 horas.

Otra consecuencia del desmedido incremento desordenado de casas habitación ubicadas en los municipios mexiquenses en general, ha causado que aparezcan vialidades inadecuadas, lo cual agrava la situación de la seguridad pública para sus habitantes, como se puede apreciar de manera particular, en algunos de los municipios de la Región XI Texcoco. Cuestión que ha generado conflictos de diversas índoles, sobre todo en la prestación de los servicios municipales, debido a que la actual reglamentación estatal deja a los municipios a merced de los mercaderes de la vivienda, a los que no les importa el daño que le hacen a las familias mexiquenses, pues su fin es solo y exclusivamente como ya lo hemos apuntado antes, de carácter lucrativo y nada más, dejando en manos de las actuales y futuras administraciones municipales, graves problemas que a la larga tal vez no se puedan resolverse tan fácilmente, como lo sería aquellos que se derivan del fenómeno de la delincuencia.

En la actualidad es necesaria la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno y la propia ciudadanía, para que se logre una efectiva regulación del crecimiento urbano y del uso de suelo de manera ordenada y equitativa, promoviendo acciones para diseñar políticas que permitan reordenar lo que se ha hecho equivocadamente, y conducir el futuro crecimiento con criterios de justicia, Estado de Derecho territorial, desarrollo económico, impulso al equipamiento social y sustentabilidad del medio ambiente.

Es de suma importancia, se impulsen acciones tendientes a la construcción de vivienda de interés social, en apoyo a los habitantes menos favorecidos económicamente, y las constructoras se apeguen a la normatividad en materia de desarrollo urbano, obviamente con regulaciones legales y planeaciones urbanas planificadas, de tal manera que el impacto negativo se disminuya lo mayormente posible.

La Región XI Texcoco, que comprende nuestro trabajo de investigación, sufre como ya lo hemos mencionado a lo largo de este subtema, estragos provenientes de la multicitada y equivocada planeación urbana, sin embargo, el que empeore o disminuyan sus efectos, de aquí en adelante es responsabilidad de nosotros los mexiquenses junto con las autoridades y gobiernos municipales. Desgraciadamente la falta de interés social de las comunidades que integran

dicha región, son poco participativas, y solo cuando alguien se siente afectado directamente por algún fenómeno social negativo, como lo sería la delincuencia, entonces si vienen los reclamos a las autoridades y al gobierno local.

Una serie de políticas públicas regulatorias en materia de desarrollo urbana, tanto de carácter legal como institucional, coadyuvarían junto con la participación comunitaria, a mantener un orden público en las entidades estatales de la Región XI, y se respiraría un ambiente de tranquilidad al que aspira todo mexiquense.

2.1.6. HACINAMIENTO EN HOGARES DE BAJOS INGRESOS

El hacinamiento significa un amontonamiento o acumulación, y para su explicación en éste subcapítulo tomaremos la siguiente definición: “Aglomeración en un mismo lugar de un número de personas o animales que se considera excesivo”.⁵⁹



El hacinamiento es un fenómeno que se presenta en México, y son las entidades federativas y el Distrito Federal en donde se pronuncia dicho fenómeno. En el caso de la Región XI del Estado de México, integrado por los municipios Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca, que se muestra al margen izquierdo, el grado de marginación que se puede apreciar según la CONAPO es

bajo y muy bajo (Datos del año 2005).

Para explicar al hacinamiento, como factor generador de la delincuencia, es preciso señalar que de los múltiples estudios hechos sobre la agresividad incrementada en los primates en cautividad, y en donde los resultados en otros mamíferos han sido iguales, parece deducirse que el hacinamiento o densidad de población excesiva en un determinado sitio, es la principal condición para el

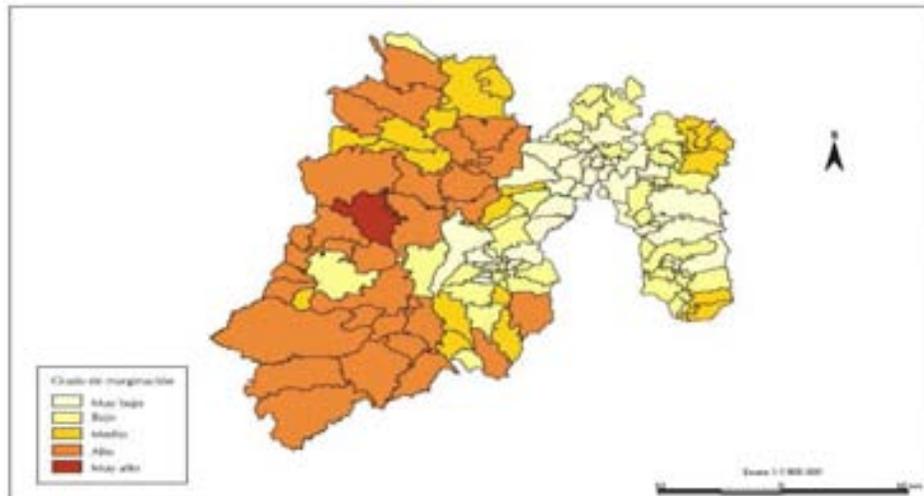
⁵⁹ Cfr. “Hacinamiento”, *WordReference.com: Diccionario de la lengua española on-line*, [s. p.], en <http://www.wordreference.com/definicion/hacinamiento> p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:13 horas.

aumento de la violencia. Sin embargo, no se nos dice cuáles son los factores del hacinamiento responsables de la mayor agresión.

Estudios posteriores como el de **Southwich** indicaron, no obstante, que en el hacinamiento por lo menos debemos distinguir dos elementos: uno es la reducción de espacio, el otro, la descomposición de la estructura social, esta última generada entre otras cosas, por la violencia familiar y el maltrato infantil.

“A partir de estos descubrimientos, algunos estudiosos, como Leyhausen, se preguntaron si el hacinamiento también podría ser una causa importante de agresión en los humanos”.⁶⁰

Marginación en el Estado de México 2005



Fuente: CONAPO⁶¹



Entre el cuadro de “Marginación en el Estado de México 2005”, y el mapa que se presenta a nuestra izquierda, se enclavan las ahora XVI regiones, observándose claramente el grado de

⁶⁰ Cfr. MIGLIONICO, Paolo *Un camino histórico y psicológico en la agresividad*, [s. p.], en <http://www.incultura.com/agresividad.htm> p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 17:18 horas.

⁶¹ Cfr. “V. Calidad de vida: 1. Situación de Pobreza y Marginación”, *Estado de México, monografía 2007*, [s. p.], en <http://www.aregional.com/doc/pdf/mexico.pdf> p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 18:19 horas.

marginación que en el citado año se obtuvo de la Región XI Texcoco.

Según el esquema que muestra las XVI regiones, nuestra Región XI Texcoco, antes Región VII, para el año 2005 presentaba muy baja y baja marginación. Desafortunadamente el IDH para la que se conoció como Región VII en el año 2005, hubo reflejado que las cosas no fueron tan positivas en cuestión de marginalidad desde el año 2001, lo que a nuestro punto de vista, hace que pongamos en tela de juicio lo que manifiesta el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en la materia.

Dicho índice de marginación se gestó como resultado de una estimación por componentes principales de cuatro dimensiones y nueve indicadores: educación (analfabetismo y población sin primaria completa); viviendas (ocupantes en viviendas sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario, con piso de tierra, sin energía eléctrica y hacinamiento); ingresos (población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos), y la distribución de la población (población en localidades con menos de 5 mil habitantes).

Podemos concluir que el hacinamiento y la marginación, hacen que los individuos integrantes de familias que viven en tales condiciones, presenten un aumento de violencia que admite la posibilidad a externarse. Generalmente es gente pobre y de bajos recursos que vive aglomerada con sus familiares u otras personas, lo cual ocasiona un sentimiento de desesperación y de agresividad-evento psicológico que enfrentan incluso los animales en cautiverio- para salir de su medio, y que con tal de allegarse de suficientes recursos, optan por efectuar conductas ilícitas; aunque claro está, que no pretendemos generalizar nuestra aseveración hacia toda la población, sin embargo dicho hacinamiento no deja de constituir un factor que propicia la delincuencia.

2.1.7. FARMACODEPENDENCIA

Los factores que han sido analizados con antelación no son los únicos que favorecen a la etiología delincencial, en virtud de que coexisten con otros.

Es así que tenemos a la farmacodependencia (que abarca la adicción a las drogas y fármacos), como una causa más para la reproducción de conductas

ilícitas, y por ende, origen mediato de la violencia en si misma, porque inhibe la conciencia de quienes se procuran un estado inconveniente, atenuándose los valores fundamentales de la convivencia social.

CLASIFICACIÓN DE LAS DROGAS MÁS COMUNES	
Estimulantes	Anfetaminas, cocaína.
Depresores	Alcohol, hipnóticos, tranquilizantes, opiáceos, (heroína, morfina, metadona), solventes inhalables (aerosol, cemento, gasolina, thinner, etcétera).
Alucinógenos o Drogas Psicodélicas	Dietilamida de ácido lisérgico (LSD), mescalina (peyote), psilocibina (hongosalucinógenos).
Canabinoides	Marihuana, hashíss.

Cuadro cortesía de las adicciones y las sustancias tóxicas⁶²

A continuación veremos separadamente a la drogadicción de la farmacodependencia, como tradicionalmente es concebida, aunque finalmente veremos que la primera es parte de la segunda.

Primeramente se concibe a la drogadicción como “un fenómeno que incide en todo tipo de población, no excluye género, raza, ni condición social económica; representa un problema de salud pública, sus síntomas tienen expresión psicológica, orgánica y arruina la vida de incontables adolescentes y sus familias”.⁶³

Aquí también tienen participación el alcohol y los solventes como se aprecia en el cuadro de la clasificación de las drogas más comunes.

⁶² Cfr. *Las adicciones a las sustancias tóxicas, con efectos estimulantes o depresivos*, [s. p.], en http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/servicios/serv_edu/adiccion/desa.htm p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 18:12 horas.

⁶³ Cfr. MÉXICO. SECRETARÍA DE SALUD. *Definición de drogadicción infantil: Raymundo Rodríguez Herrera*, [s. p.], en www.salud.gob.mx/unidades/pediatria/residentes/Jornadas/Congreso%20Pediatria/conferencias/rodriguez.pdf p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 18:06 horas.

En lo tocante a los fármacos, se definen como sigue: “Fármaco: Producto químico que se emplea en el tratamiento, diagnóstico o prevención de enfermedades”.⁶⁴

Debido a los efectos sociales que conllevan la adicción a los fármacos (delincuencia y problemas familiares entre otros), y a su falta de utilidad terapéutica, el aprovechamiento de estos principios activos es pésimo, introduciendo agentes altamente tóxicos que hacen decaer cada vez más el estado de salud del individuo que se los procura.

La dependencia a los fármacos alucinógenos, estupefacientes o relajantes, etcétera, son moléculas, que como todo fármaco, poseen actividad biológica, empero, ésta clase de fármacos no tienen utilidad clínica y no constituyen más que medios para alcanzar estados eufóricos o placenteros pasajeros, que después de la primera vez de experimentados, no se vuelven a repetir en intensidad, teniendo forzosamente que aumentar cada vez la dosis para acercarse al estado eufórico que se sintió una vez.

Por otro lado, la Organización Mundial de Salud (OMS) recomienda que se utilice el término de farmacodependencia en vez de otros nombres que han estado en boga, como toxicomanía y drogadicción.

La propia OMS ofrece la siguiente definición, que es la que se acepta en casi todos los países, Farmacodependencia “es el estado psíquico y a veces físico causado por la interacción entre un organismo vivo y un fármaco, caracterizado por modificaciones del comportamiento y por otras reacciones que comprenden siempre un impulso irreprímible por tomar el fármaco en forma continua o periódica a fin de experimentar sus efectos psíquicos y, a veces, para evitar el malestar producido por la privación”.⁶⁵

⁶⁴ Cfr. “Definición de fármaco”, [s. p.], en http://mx.encarta.msn.com/encyclopedia_761560993/F%C3%A1rmaco.html p. Web consultada el 29 de mayo de 2007 a las 14:09 horas.

⁶⁵ Cfr. “Farmacodependencia”, PDF, p. 01, en http://www.cij.gob.mx/Paginas/PDF/Especialistas/tratamiento/CAPITULO_I.pdf p. Web consultada el 29 de mayo de 2007 a las 14:40 horas.

Pero la definición más aceptada es la siguiente: “Droga o fármaco es toda sustancia que, introducida en el organismo vivo, puede modificar una o más de sus funciones”.⁶⁶ Es decir, un fármaco es una sustancia ajena al organismo que al entrar en él, altera algunas de sus funciones normales; por lo tanto, el alcohol etílico y la nicotina del tabaco constituyen esta clase de sustancia.

Existen dos tipos de dependencia de drogas: primeramente, la *dependencia física o adicción*, que se define como un estado de adaptación biológica del organismo que se manifiesta por la aparición de trastornos fisiológicos más o menos intensos cuando se suspende bruscamente su administración.

Todos los trastornos fisiológicos producidos al suspender bruscamente un fármaco que produce dependencia física, se conocen en conjunto como síndrome de abstinencia. El síndrome de abstinencia es diferente para cada droga.

El segundo tipo de dependencia producido por algunas drogas, es la *dependencia psíquica*, cuya definición versa, en que una droga produce sentimientos de satisfacción y un impulso emocional que requiere su administración periódica o continua para producir placer o evitar malestar.

En la dependencia psíquica no se producen trastornos fisiológicos al suspender bruscamente el consumo. Sin embargo el individuo siente la necesidad irreprimible de tomarla. Esto provoca alteraciones en la mente que varía según el tipo de droga. De cualquier forma, las alteraciones mentales son lo suficientemente importantes como para poner en peligro al individuo.

Cualquiera de los dos tipos de dependencia de drogas, puede ir acompañada de otro fenómeno llamado tolerancia, que es la adaptación del organismo a los efectos de una droga, lo que implica la necesidad de aumentar la dosis para seguir obteniendo resultados semejantes a los iniciales.

Por otro lado, tenemos que dentro de las drogas psicoactivas se encuentran dos tipos, unas que son permitidas por la ley: Alcohol, el tabaco y los medicamentos recetados por los médicos. Y otras que no son permitidas por la

⁶⁶ Cfr. *Las adicciones a las sustancias tóxicas, con efectos estimulantes o depresivos*, [s. p.], *Web cit.*

ley: La marihuana, la cocaína, el crack, etcétera. Igualmente encontramos los solventes inhalables como: Los pegamentos, el thinner, los aerosoles y la gasolina, se emplean inhalándolas por la nariz y la boca.

No cabe duda que la farmacodependencia es un factor más que genera la delincuencia, por lo que debe de atacarse de manera integral y multidisciplinaria.

Es decir, se deben atender con políticas públicas estratégicas y bien diseñadas a los factores desencadenantes de la farmacodependencia generadora de conductas antisociales a través de la prevención y el tratamiento indicado de los que han caído en ella; reforzando los lazos familiares y comunicación entre los miembros de una familia, a fin de evitar que muchos jóvenes equivoquen su camino y se refugien en las garras de la adicción. Para ello, las propias autoridades federales, estatales y municipales no deben de convertirse en “solapadores” de éste fenómeno, por lo que debe de sancionarse duramente a quienes intentan sumir en los vicios a la juventud mexiquense y en particular de la Región XI Texcoco.

2.2. REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO JURÍDICO

Como es bien sabido, la delincuencia por si misma es motivo de inseguridad para cualquier ciudadano.

Vivimos tiempos en que las instituciones de seguridad y justicia son menos confiables, y en donde la corrupción de las autoridades junto con impunidad de la delincuencia, crean un ambiente en el que pareciera que las leyes no están cumpliendo con el cometido para el cual fueron creadas, pasando de largo el hecho de que la falla pudiera obedecer a los encargados de aplicarlas.

Igualmente lo que ha venido agravando a la inseguridad, es la reincidencia delictual, por cuanto hace a que la tarea de readaptar al delincuente para reinsertarlo en la sociedad ha sido un fracaso hasta el día de hoy.

Todo este cúmulo de ideas nos lleva al desarrollo de los siguientes subcapítulos, con la finalidad no solo de conocer en que consisten cada uno de ellos, sino también la problemática que representan para la sociedad en su

conjunto, para finalmente visualizar aquellos enunciados propositivos, que en su modalidad de políticas públicas se podrían instrumentar al respecto.

2.2.1. IMPUNIDAD DE LA DELINCUENCIA

La palabra impunidad procede del sustantivo latino *impunitas-atis*, cuyo significado literal sería “sin castigo”. Esto nos refiere a un sistema legal donde se encuentran tipificados los delitos y los castigos que implica el transgredir las leyes. Por tanto, “la impunidad se encuentra referida a la ausencia de castigo por un delito que se comete”.⁶⁷

En nuestro país no resulta nada nuevo el hecho de escuchar que se dejó sin castigo a tal o cual delincuente, ya que es un mal arrastrado desde la época virreinal, en donde los miembros de la clase dominante, es decir, españoles y criollos, contaban con la posibilidad de transgredir la ley sin quedar sujetos a castigo. Por otro lado, la impunidad también se veía favorecida porque las sentencias dependían del arbitrio de los jueces y no existía un código que estableciera las penas correspondientes a determinados delitos. Sin duda la herencia colonial de la impunidad pesó sobre la cultura que se conformó en México.

Dichos antecedentes se reflejan en el sistema jurídico mexicano contemporáneo, en virtud de que actualmente hay desconfianza de las víctimas del delito para con los órganos encargados de impartir justicia, ya sea por distintos vicios que se dan durante el proceso y que afectan negativamente el resultado de la sentencia favoreciendo al delincuente. Sin descartar aquellas anomalías que se originan desde el inicio de la averiguación previa que elabora el Ministerio Público, causando incertidumbre desde el inicio del procedimiento penal a la víctima u ofendido.

De igual manera sumamos el hecho de que en el poder judicial el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia depende directamente del Presidente la República con ratificación del Senado. Esta

⁶⁷ Cfr. BUELNA, María Elvira (2001). *Orígenes de la impunidad en México*, [s. p.], en <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/tye/origenesdelaimpunidadenmexico.htm> p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:14 horas.

característica subordina el poder judicial al ejecutivo. Además las prerrogativas que tienen los integrantes de los tres poderes y gabinete se amplía, es decir, que para proceder penalmente contra estos sujetos, primero es necesario agotar los candados constitucionales, tales como la declaración de procedencia (artículo 111 constitucional). Esto trae como resultado que en el sistema de justicia mexicano, los miembros de los tres poderes en específico, se encuentren en posibilidades cometer delitos impunemente.

En ese dejar de castigar, de igual manera se encuentra la participación de la autoridad que se convierte automáticamente en parte de la delincuencia, y eso es preocupante, ya que es la primera que debe predicar con el ejemplo, más no siempre sucede así.

Aunado a la falta de credibilidad de las instituciones que hemos referido, el extraordinario crecimiento de la criminalidad en el caso del Estado de México, se debe en buena medida a la incapacidad de las autoridades para aprehender a los criminales.

Al respecto, **Harrel** no dice que: “De 1999 a la fecha, las autoridades del Estado no han logrado presentar ante un juez a más del seis por ciento del total de posibles delincuentes. A no ser por Yucatán, no hay ninguna otra entidad que tenga un índice tan bajo de casos resueltos. Estados más pobres que el de México, como Oaxaca, Tlaxcala, Chiapas, Hidalgo y Guerrero, tienen índices de impunidad muy inferiores. Siendo grave el problema que implica dejar sin castigo a los que delinquen, no se avizora una solución certera”.⁶⁸

Continúa expresando que “Enrique Peña reveló su ineptitud en su primer acto de gobierno al ratificar como procurador a Alfonso Navarrete. El hecho es inquietante porque Navarrete ha probado sobradamente que es un hombre torpe y limitado que no sabe y no puede controlar la criminalidad mexiquense”.⁶⁹

⁶⁸ Cfr. RUIZ HARREL, Rafael. *La impunidad en el Estado de México*, [s. p.], en www.metropoli.org.mx/htm/asociados/Rafael_Ruiz.doc p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:19 horas.

⁶⁹ Cfr. Idem.

Esta última declaración que hace Rafael Ruiz Harrel, hace suponer un desequilibrio en el deficiente sistema de seguridad pública que hereda Montiel a Peña Nieto en la entidad mexiquense -modelo que prevalece en la actualidad-.

Creemos que dicho comentario se funda en que Montiel en los seis años de su gobierno apostó sólo por la represión, dejando completamente de lado las acciones preventivas.

La situación en que se encuentra la delincuencia mexiquense revela con absoluta claridad que la cárcel ha de ser empleada sólo como un recurso extremo, más por desgracia no es esto lo que ha ocurrido, ya que en el Estado de México se ha estado tomando a la prisión como punto de partida.

Revela la magnitud del problema el hecho de que en el año de 1999, al llegar Montiel a la gubernatura Estatal, la delincuencia registrada en el Estado era inferior en 18.0 por ciento a la del DF; mientras que para el año 2005 se elevó a un 48.9 por ciento. Cabe anotar que desde el año 2000 la criminalidad en la entidad mexiquense ya era la mayor de toda la República. Si en el año 1999 fueron denunciados ahí 187, 330 delitos, en el año 2005 llegaron a más o menos 232, 200, o sea que aumentaron 23.9 por ciento.

Da cuenta del extraordinario volumen de la delincuencia mexiquense el hecho de que en el primer semestre de 2005 representó el 16.5 por ciento de la registrada en todo el país. La proporción implicó que de cada seis delitos que se cometieron en la República, uno tuvo lugar en el Estado de México. En tres delitos la proporción fue más alta: uno de cada cuatro homicidios dolosos se cometieron en la entidad mexiquense, una de cada cinco violaciones y uno de cada cinco casos de lesiones dolosas. En lo que toca al robo la proporción fue menor: de todos los que se denunciaron en la República sólo uno de cada siete tuvo lugar en el Estado de México. La proporción del robo es la única que coincide con lo que representa la población mexiquense en el total nacional.

Aparte de la desmesurada impunidad, el aumento desmedido en las penas, el acelerado crecimiento de las poblaciones carcelarias, y las terribles condiciones de hacinamiento en que se obliga a vivir a los reos -circunstancias que se deben

por entero a la ineficacia de las autoridades-, han de considerarse el rápido e irregular proceso de urbanización del Estado; la falta de empleos y de salarios adecuados junto con una inequidad social.

De particular importancia resulta el hecho de que en la entidad sea cada vez mayor la proporción de quienes han estado en prisión. Sólo en el sexenio de Montiel salieron alrededor de 75 mil reos, y quien conozca el efecto que tienen en los presidiarios las cárceles en las que priva el hacinamiento, el desinterés y el descuido, no podrá sorprenderse de que la delincuencia esté en aumento.

Viendo las aseveraciones vertidas en este subcapítulo, son necesarias políticas bien definidas para abatir a la impunidad eficientemente. De esta manera se coadyuvará a integrar el modelo en seguridad pública Macro Regional que se tiene desde el año 2002 hasta el año 2007, par así lograr, un exitoso combate en contra fenómeno delictivo, de manera específica, en la Región XI Texcoco, que forma parte de la Macro Región III en la entidad mexicana.

A la par se debe acabar con el burocratismo que permea de lentitud y de injusticia a las instituciones que se encargan de averiguar delitos; siendo el caso concreto el de los Ministerios Públicos, y los propios Jueces que se encargan de juzgar e imponer penas a los delincuentes. “Todo apunta a que no está funcionando el actual sistema penal acusatorio pues la impunidad en sus diversas manifestaciones hace de este, un instrumento de injusticia nada confiable como carente de imparcialidad”.⁷⁰

Igualmente son necesarias políticas que saquen del bache al ordenamiento jurídico en México –ya tan criticado-, mediante reformas que permitan un mejor funcionamiento institucional y legal del sistema penal, y no se conviertan en alicientes de la impunidad aquellas acciones que deberían atacar a la delincuencia.

⁷⁰ Cfr. NADER KURI, Jorge. *El Sistema Penal Acusatorio, los juicios orales y sus implicaciones en la prisión preventiva. Principio acusatorio o de separación entre juez y acusación* (nullum iudicium sine accusatione. Separación entre juez y acusación), en http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n27/AJ27_001.htm p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 21:37 horas.

2.2.2. CORRUPCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Primeramente estableceremos la definición de dicho término, y para ello, tenemos que la corrupción consiste en un acuerdo inmoral entre un corruptor y un corrupto, o entre corruptos aliados en perjuicio de otros, que beneficia a algunos en sus propósitos particulares, por encima de la ley en el plano político. “La corrupción consiste en el uso del poder público para el logro de beneficios particulares o sectoriales, que no se identifican ni comulgan con el bien común”.

Las causas de la corrupción pueden ser endógenas (internas) o exógenas (externas)

Por tanto, se pueden señalar como causas endógenas, o sea las que tienen que ver con el individuo, las siguientes: a) Falta de valores humanistas; b) Carencia de una conciencia social; c) Falta de educación; d) Desconocimiento legal; e) Baja auto estima, y paradigmas distorsionados y negativos (consumistas, materialistas).⁷¹

Como elementos exógenos de la corrupción, o sea los que dependen de la sociedad, tenemos: a) La impunidad de los actos de corrupción; b) Los modelos sociales que transmiten anti-valores; c) Un excesivo poder discrecional del funcionario público; d) La concentración de poderes y de decisión en ciertas actividades del gobierno; e) El soborno internacional; f) El control económico o legal sobre los medios de comunicación que impiden se exponga a la luz pública los casos de corrupción; g) Salarios demasiado bajos; h) Falta de transparencia en la información concerniente a la utilización de los fondos públicos y de los procesos de decisión; i) La poca eficiencia de la administración pública, y j) una extrema complejidad del sistema”.⁷²

Los actos de corrupción de los servidores públicos encajan en comportamientos contrarios a la ley, afectando a las instituciones del Estado, y como consecuencia de ello, se genera la debilitación de manera directa de las

⁷¹ Cfr. “Corrupción”, [s. p.], en <http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n> p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 12:22 horas.

⁷² Cfr. Idem.

leyes entre las cuales encontramos las relativas al ámbito penal, mismas que se muestran como un instrumento incapaz de contener y castigar a la delincuencia.

El hecho de que un servidor público realice una serie de actos supuestamente lícitos, y de los cuales obtiene un beneficio, crea un ambiente turbio y de incertidumbre jurídica, que muestra la otra cara de la delincuencia en aquellos que deberían de aborrecerla, porque los actos de corrupción son evidentemente contrarios a la ley, y en la medida en que se realizan una y otra vez, vician nuestro sistema de legal y las convierten finalmente en un vehículo cuyo destino es la impunidad.

La corrupción ocasiona: a) Retraso en el desarrollo social, cultural y económico; b) Distribuye ineficientemente los recursos públicos; c) Destruye la competencia comercial; d) Hace que las naciones se desestabilicen estructuralmente; e) Desacredita a la autoridad y altera la paz y la convivencia, y f) Produce todo tipo de malestares sociales y económicos, así como destruye la confianza de la gente en la inversión”.⁷³

Como vemos, el impacto de los efectos adversos que origina la corrupción es de amplio espectro.

El caso del Estado de México, Región XI Texcoco, no es la excepción, ya que la corrupción de los servidores públicos ha sido el reflejo del poco éxito que se ha tenido en el combate a la delincuencia desde hace ya varios años. Lo que implica se tomen políticas que vayan dirigidas a la lucha de la corrupción para que las leyes en materia de combate a la delincuencia reporten los resultados esperados.

Dentro de las acciones que al respecto se vayan a tomar en la multitudada región, cabe el manejo de un Manual del Servidor Público, equivalente al adoptado los primeros días de junio del año en curso en el municipio de Querétaro Qro. Manual que en la práctica tienda a exaltar una ética dirigida al

⁷³ Cfr. GALVÁN, H. “Consecuencias de la Corrupción”, *Corrupción empresarial*, [s. p.], en <http://www.monografias.com/trabajos15/la-corrupcion/la-corrupcion2.shtml> p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 12:52 horas.

bien común y a la legalidad con que deben de conducirse todos aquellos que han sido investidos con el cargo de autoridades por parte del Estado.

En este sentido, pensamos que toda acción que vaya dirigida al funcionario para mejorar su actividad profesional y humana como servidor público, tendrá como efecto mediato, una sociedad recta y con apego legítimo a la ley, con parámetros valiosos y sanos, donde no quepan conductas que la deterioren.

Creemos que la Región XI Texcoco en estudio como parte integrante de la Macro Región III, simultáneamente con su conglomerado social, es un lugar en donde debe de lucharse a capa y espada en contra de cualquier acto corrupto; pero se deben de visualizarse las acciones a tomar, desde una óptica preventiva, lo que sin duda contribuiría a eficientar el combate a la delincuencia.

2.2.3. INEFICACIA DE LAS LEYES PENALES

Como consecuencia de la corrupción e impunidad que se dan en el Estado de México, tenemos que las leyes penales pierden su eficacia, ya que la sanción parece no importar a quienes trasgreden dicho orden jurídico.

La protección de los bienes jurídicos se pone en tela de juicio al presentarse la violación de la ley reiteradamente.

Tal parece que la esencia preventiva del derecho penal pasa desapercibida para los delincuentes.

En los tres órdenes de gobierno se habla de aumentar de las penas y castigar severamente, con los que se busca que el delincuente no cometa fechorías, sin embargo vemos con lástima que a las leyes penales, se les quiere dejar toda la carga en cuestión de delincuencia.

Aun no se alcanza a comprender que el carácter preventivo es lo primordial para evitar la comisión de ilícitos, y que por más que aumenten las penas, y estas se hagan más crueles, no se va a lograr que el ordenamiento jurídico penal funcione mejor.

Hemos visto cotidianamente en los medios de comunicación, que afanosamente los partidos buscan la aprobación de sus propuestas por mera proyección política; igualmente los gobernadores de los estados hacen de las suyas a este respecto, mientras que los presidentes de México no se quedan atrás proponiendo, sino que van utilizando en repetidas ocasiones durante lo que dura su mandato constitucional, discursos con frases tan trilladas, como aquella que dice: “meteremos a la cárcel a...” y cada quien le acomoda según le plazca y de acuerdo al auditorio que tengan frente a ellos.

Este fue el caso de ex presidente Vicente Fox, que durante su campaña de candidato a la presidencia, dijo eufórico: “Diremos adiós a la corrupción y a la impunidad y meteremos a la cárcel a todo funcionarios público que desvíe recursos" pero tristemente acabo su gobierno y no metió a ningún funcionario a la cárcel”.⁷⁴

Por otra parte tenemos los abusos que se han cometido en contra de la propia sociedad, en los que se ha utilizado el sistema e leyes penales para castigar con más severidad a quien se manifiesta en contra de las políticas del gobierno, que a los delincuentes que en verdad representan un peligro para la sociedad. Claro ejemplo es la criminalización de las luchas sociales, en donde en los CEFERESOS de máxima seguridad, junto con criminales de alta peligrosidad ligados al narcotráfico o al crimen organizado, son internadas personas involucradas con organizaciones sociales, políticas o armadas opuestas al régimen, a las que se les “fabrica” delitos para detenerles y condenarlos con cargos tales como: terrorismo, secuestro, ataque a las vías de comunicación, acopio de armas, retención ilegal, difamación, despojo, asociación delictuosa, sedición, etcétera; haciendo uso político de estas cárceles.

“Según la documentación realizada por el Comité Cereso, en el proyecto Viento de Libertad en el año 2006 por lo menos 500 personas fueron detenidas y

⁷⁴ Cfr. MÉXICO. SENADO DE LA REPÚBLICA, LX LEGISLATURA, *Fragmento de la versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República, presidida por el C. Senador Tomás Vázquez Vigil, en relación a la Glosa del IV Informe de Gobierno.* Reunión celebrada en el edificio de Torre Caballito, 5º Piso, Salas 5 y 6, 29 de septiembre de 2004 a las 11:00 am), [s. p.], en http://www.senado.gob.mx/sen60/index.php?ver=documento&lk=compare_sec_educacion/educacion.html p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 16:02 horas.

encarceladas en México por participar de manifestaciones sociales, principalmente después de los hechos represivos ocurridos en San Salvador Atenco y la ciudad de Oaxaca. Esta cifra de personas encarceladas por motivos políticos es mayor que en años anteriores”.⁷⁵

Dicho párrafo representa a San Salvador Atenco, municipio de la Región XI Texcoco, localidad en donde el inadecuado uso de las leyes penales, significó un problema de facto y de iure, por lo que podemos apreciar resulta “rara” la injusticia que representa el ordenamiento penal al ser utilizado como instrumento en contra de la propia sociedad a quien originariamente van dirigidas a tutelar sus bienes jurídicos, logrando con ello efectos contrarios al de mantener el orden y la paz pública.

Por lo expuesto, es notorio que no resulta fácil lograr enderezar la situación que prevalece en la actualidad respecto del mal uso y provecho de las leyes penales en la entidad Mexiquense, sin embargo, creemos indispensable llevar cabo las políticas públicas enmarcadas por reformas necesarias que permitan un adecuado funcionamiento de dichas disposiciones, en el sentido de que quienes las aplican o utilizan para el propósito que las creó no sean corrompidos y se hagan por ello parte de la delincuencia, mucho menos, sean influenciados por agentes externos que hagan de ellas un instrumento de maldad. Por eso, es necesaria una reforma en donde los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia sean autónomos, con el fin de evitar que durante su función obedezcan y se supediten a intereses contrarios a sus funciones, desvalorizando el objeto y fin que tienen como instituciones que velan por la justicia en nuestro país.

Es indiscutible la necesidad de plantear nuevos caminos legales y estructurales en el sistema jurídico del derecho penal en México, impulsando iniciativas por gente conocedora de la materia, y no dejándose arrastrar por opiniones de gente sin escrúpulos, que solo piden tomar acciones que de nada sirven, y que solo se encargan de golpear cada día más y más a la sociedad mexicana.

⁷⁵ Cfr. “Sistema carcelario en México”, [s. p.], en <http://mexico.indymedia.org/tiki-index.php?page=SistemaCarcelario> p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 15:45 horas.

Se habla por parte de Calderón, de “una reforma para unificar los códigos penales a fin de eliminar las inconsistencias y vacíos que existen entre las legislaciones locales y federales, así mismo, reconocer la autonomía del Ministerio Público, pero en ésta última, no solo es necesario reconocerla sino, que opere realmente”.⁷⁶ Así mismo que los instrumentos objeto o producto de las actividades de la delincuencia pasen a poder del Estado y su utilidad se dirija la seguridad pública y a instituciones que asistan a la sociedad.

En el Estado de México, específicamente en la Región XI Texcoco, las propuestas que se mencionan en el párrafo que nos antecede, junto con aquella que sugiere que el Ministerio Público sea autónomo, deben ser acogidas por significar una lucha eficiente en contra de la delincuencia, de tal manera que todas aquellas iniciativas que tiendan a fortalecer a la a la función de administración y procuración de justicia, se mantengan en un esquema de coordinación y cooperación departe de los diferentes órganos de gobierno, para brindar una respuesta favorable institucionalmente y de hecho a la sociedad misma, y así cumplir a cabalidad con los fines para que fue creada toda disposición legal, independiente de ser o no de carácter penal.

2.2.4. FRACASO DEL SISTEMA PENITENCIARIO

En este subcapítulo se señala que la ineficacia institucional y legal trae resultados fatales, como lo es el referente al fracaso en la reinserción social del delincuente.

En el caso de nuestro país, paulatinamente esto ha influido en incrementar el fenómeno delincencial, y de manera eventual a reflejar constantes en los índices delictivos durante los últimos cinco años, agravándose la inseguridad que han sufrido los mexiquenses de la Región XI Texcoco, del año 2002 al año 2007, como lo señala el **Anexo IV**.

Por tanto, puede deducir que la readaptación social postulada bajo el Régimen Progresivo Técnico en el sistema penitenciario de nuestro país, no se ha dado en

⁷⁶ Cfr. SÁNCHEZ VENEGAS, Adolfo. *Calderón propone unificar el Código Penal y MP autónomo*. La Crónica de hoy, [s. p.], en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=289861 p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 16:35 horas.

la medida que marca la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

En ese sentido, a pesar de existir normas legales que finalmente prevén la readaptación social de los reos en los CERESOS y CEFERESOS de nuestro país, en la práctica no resultan acordes con los resultados obtenidos de facto en los establecimientos penitenciarios de nuestro país.

Otros aspectos que impiden que el sistema penitenciario funcione debidamente, son la sobrepoblación penitenciaria y el hacinamiento. Sobre este respecto, tenemos a continuación parte del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), sobre la situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, el cual expone que “en la mayoría de los estados de la República existen establecimientos donde hay sobrepoblación y se documentaron casos de centros estatales en los que dicha irregularidad excede en ocasiones el 500% la capacidad instalada, y de algunas cárceles municipales donde alcanza el 1000%. Asimismo, y como consecuencia de la sobrepoblación, se detectó también hacinamiento en una gran cantidad de establecimientos, a tal grado que se verificó que algunos lugares donde las celdas fueron construidas para albergar a cuatro internos, duermen hasta treinta personas”.⁷⁷

Si bien existe la sobrepoblación penitenciaria y el hacinamiento en los Centros de Readaptación Social como se ha apuntado, a ello se le suman los frecuentes asesinatos tanto en el interior de las prisiones, como del propio personal penitenciario; de igual manera la corrupción e impunidad que envuelven al propio sistema de reinserción social, donde todo ello es muestra palpable del fracaso penitenciario mexicano.

Una solución parcial y que de nada serviría, es la creación de nuevos establecimientos penitenciarios, en los cuales estamos seguros que nuevamente se darían a corto plazo las condiciones referidas en los dos párrafos anteriores.

⁷⁷ MÉXICO. DERECHOS HUMANOS, *¿Privatizar las cárceles, solución a la crisis penitenciaria?* Boletín 14/05, México, 25 de mayo de 2005, [s. p.], en <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=358> p. Web consultada el 07 de mayo de 2007 a las 14:29 horas.

Por ello es necesario que a la par de mejorar las condiciones sociales, económicas y educativas en cada entidad federativa, se adopte en definitiva un nuevo modelo de readaptación social penitenciario que permita la reincorporación social del agresor y evite su reincidencia. En el caso de los penales de Región XI Texcoco en el Estado de México, tal actuar a de ser mediante la adopción políticas públicas que en materia penitenciaria sean integradas con otras políticas estratégicas en materia de seguridad integral regional. políticas canalizadas a través de la voluntad política para su debido cumplimiento, con la colaboración efectiva de los tres órdenes de gobierno, para lograr una notable disminución en los índices delictivos que han prevalecido hasta nuestros días, para así recobrar en forma gradual y definitiva, la confianza de la ciudadanía mexiquense.

2.3. CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO

En el desarrollo de los siguientes subtemas referentes al presente tópico, veremos que la inseguridad generada por la delincuencia en la ciudadanía, es pieza clave para que existan problemas graves en la economía de cualquier Estado.

Como un claro ejemplo, tenemos a una realidad que se ha vivido en la Región XI Texcoco, Estado de México, y en otras entidades federativas de México desde hace ya varios años, generándose una fuga de capitales, temor a la inversión, baja en el turismo, empleos mal pagados, insuficientes fuentes de trabajo, y un sensible acrecentamiento de la inseguridad.

Sin más preámbulos entramos al estudio de cada uno de los siguientes subtemas, relacionados directamente con las consecuencias que se derivan de la delincuencia en el ámbito económico.

2.3.1. FUGA DE CAPITALS

En un país en el que la delincuencia hace de su blanco al inversionista en su persona o en sus bienes, provoca que haya incertidumbre y por tanto se opte por salir de ese lugar, llevando su dinero consigo, consecuentemente esto origina el despido de trabajadores y la suma de más gente al desempleo y a la frustración laboral.

Como todos sabemos, la creación de empleos bien remunerados es indispensable para tener un bienestar y satisfacción de las necesidades elementales de una familia. Por ello el hecho de que existan políticas económicas que incentiven la inversión; sumadas a un ambiente propicio que garantice la seguridad de los inversionistas, al turismo y a la propia ciudadanía, constituye la misión a lograr por el gobierno en nuestro país.

Seguir dando “paliativos” como en cada una de las entidades de nuestro país, trae consecuencias manifiestas. De ahí tenemos el ejemplo de la Región XI Texcoco, objeto de nuestro estudio, en la que se muestran medidas de mediana funcionalidad en cuestión de la seguridad pública, mismas que ha permitido que la delincuencia en sus diferentes manifestaciones encuentre su nicho.

De acuerdo al número de averiguaciones previas iniciadas del periodo 2002 al 2007 en dicha región, el fenómeno delictivo ha presentado un grado de preocupación importante e intermitente, pero con escasos resultados en su atención de acuerdo al **Anexo IV**.

Acertadamente los datos que hemos citado, indican que nuestra seguridad pública a nivel Región XI Texcoco está fallando, tanto que las instituciones de gobierno que velan por dicha función se han visto rebasadas por delitos que se cometen con una clara impunidad.

Por tanto, urgen programas y acciones que garanticen la seguridad a la ciudadanía, al inversionista y al turismo como ya ha sido planteado en este subcapítulo en líneas anteriores. En donde la participación social se debe alentar a través de instituciones transparentes, que de verdad tengan puesta la camiseta del quehacer en beneficio de nuestra entidad mexiquense, para que no se de cabida a la corrupción e impunidad en cualquiera de sus manifestaciones, incentivando y fortaleciendo la confianza de los que con su derrama económica generan empleos para las familias mexiquenses.

2.3.2. TEMOR A LA INVERSIÓN

A partir del anterior subtema, podemos comprender que uno de las primordiales causas para la fuga de capitales se da por el temor del inversionista a ser blanco

de la delincuencia, reflejando con ello una conducta de alejamiento de su capital, ante la impunidad e inseguridad que se vive en México.

La siguiente nota periodística muestra la opinión de los inversionistas de nuestro país, la cual obviamente engloba al Estado de México: “El sector empresarial del país alertó que el crecimiento en la inseguridad y sobretodo en la impunidad de un delito en diversas ciudades del país está alejando la inversión, lo que representa un freno para el crecimiento económico del país. Durante la presentación de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana, que realiza cada año el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), José Luis Barraza, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, manifestó su preocupación por el incremento del nivel de la impunidad (superior a 97%), cuyas cifras recientes evidencian que de cada 100 delitos, sólo 20 se denuncian y de esos tres inician una averiguación previa, que puede o no resultar en la resolución de una sentencia y encarcelamiento del culpable”.⁷⁸

Barraza destaca en la misma nota, que es tal el grado de temor de las empresas que deben invertir hasta 14% de sus gastos de operación en seguridad para el empresario y su familia, así como para su mercancía o negocio, lo cual es espejo de una realidad social que se vive en nuestro país.

La seguridad es el tema que más preocupa a los mexicanos, y sin duda incide de forma decisiva en el crecimiento sostenido por el empleo en nuestro país.

La mezcla de inseguridad e impunidad, como es bien sabido por todos, genera focos rojos y enorme preocupación por parte del sector inversionista de México, por lo que políticas públicas dirigidas a reformar al Sistema Penal y de Justicia en México, tendrán que generar parte de las condiciones en seguridad, para que fluyan las inversiones y éstas se traduzcan en un mayor crecimiento y generación de empleos.

⁷⁸ Cfr. PEDRERO, Fernando. *Impunidad e inseguridad frenan inversión y crecimiento*. El Universal, Ciudad de México, martes 24 de octubre de 2006, [s. p.], en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/383352.html> p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 12:09 horas.

Por otro lado, Alberto Núñez Esteva, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), “sostuvo que además de estos cambios que se requieren, el gobierno debe aplicar y hacer valer la ley y el Estado de Derecho. Destacó que entre los cuatro principales temores de la sociedad mexicana se encuentran en primer término, la inseguridad, seguido del desempleo, la corrupción y la pobreza y desigualdad”.⁷⁹

La inseguridad es la que provoca mayor inquietud a los inversionistas, y por ello, es urgente que las autoridades actúen con más eficiencia en la aplicación de la ley para que la ciudadanía viva con tranquilidad.

Podemos concluir este punto diciendo que para alentar la inversión en cada una de las entidades federativas de México, Macro Regiones, y Regiones como la nuestra, se necesitan cambios que garanticen un ambiente de paz y tranquilidad, mediante políticas congruentes e integradoras de un modelo de seguridad pública eficiente frente al delito, que al mismo tiempo tiendan a contener la corrupción e impunidad que siguen afectando directamente a la economía y el bienestar de las familias mexicanas, que al igual que los empresarios, pueden llegar a convertirse en blancos de la delincuencia.

2.3.3. BAJOS NIVELES TURÍSTICOS

Debemos tomar en cuenta la importancia que tiene el sector turístico ó terciario en nuestro país como generador de divisas, y por ende de empleo, tomando seriamente los aspectos negativos que trae consigo la inseguridad, la cual viene derivada de la delincuencia. Dicho fenómeno sin duda ha hecho mella en este sector.

Sobre la inseguridad que se vive en nuestro país, tenemos la siguiente opinión: “En cuanto a si es México mas peligroso que otros países en el mundo, hay opiniones encontradas al respecto, como la de: Eduardo Yarto, presidente de Meeting Professional International (MPI), una de las principales organizaciones mundiales de turismo de negocios, quien dijo que México no es ni más ni menos

⁷⁹ Cfr. Idem.

peligroso que otros países del mundo, por lo que negó que el tema ahuyente a ese sector turístico”.⁸⁰

Aunque dicho comentario hubo de ser vertido, no le resta importancia al hecho de que el fenómeno delictivo nos está generando parte de la inseguridad que provoca una disminución turística. Las noticias que circulan alrededor del mundo muestran aun México violento, y por tanto, uno de los destinos turísticos que representan inseguridad al visitante extranjero.

Las disputas territoriales entre la delincuencia organizada, y los atentados a instalaciones policíacas, han demeritado la imagen de nuestro país a nivel mundial.

Se debe de tomar en cuenta que “El sector turístico representa el 8% del *Producto Interno Bruto*,⁸¹ y es la tercera fuente de generación de divisas”.

Por ello es necesario atender al fenómeno delincencial con políticas integrales en seguridad, donde se finque la participación de todos los estados y el propio Distrito Federal, para disuadir a quienes acostumbran cometer ilícitos.

Otro punto es el de continuar con campañas que muestren que nuestro país sigue siendo la mejor opción turística en todo el planeta. “Así como la Ciudad de México, que según la Secretaría de Turismo reportó ser el principal destino turístico del país”,⁸² lo mismo debe de lograrse con la promoción intensa de los atractivos que existen en el Estado de México, específicamente aquellos destinos

⁸⁰ Cfr. “Empresarios niegan inseguridad en México”, *Notimex*. Periódico El Extra, México, 15 de mayo de 2007, [s. p.], en <http://www.elextranewspaper.com/news.php?nid=8630> p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 14:30 horas.

⁸¹ Cfr. “El PIB”, [s. p.], en <http://www.econlink.com.ar/dic/pib.shtml> p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 14:19 horas.

El Producto Interno Bruto es la suma de los ingresos de los asalariados, las ganancias de las empresas y los impuestos menos las subvenciones. La diferencia entre el valor de la producción de una empresa y el de los bienes intermedios tiene uno de los tres destinos siguientes: los trabajadores en forma de renta del trabajo, las empresas en forma de beneficios o el Estado en forma de impuestos indirectos, como el IVA.

⁸² Cfr. “Organismos oficiales de turismo”, [s. p.], en <http://www.visitemexicoprensa.com.mx/files/turistica/organismos/04/junio044.htm> p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 14:44 horas.

que para fines de nuestro trabajo, se comprenden dentro de la Región XI Texcoco.

A pesar de encontrar comentarios que expresan que hay otros lugares en el mundo donde la violencia es mayor que en nuestro país, no podemos quedarnos con ese consuelo, y por ello no se precisa esperar a que en verdad ya nadie quiera venir a consumir nuestros productos y servicios.

Si hemos hablado de políticas integrales en seguridad pública, estos deben de ser acogidos con beneplácito y llevados a la práctica por los tres órdenes de gobierno, para no dejar que la delincuencia gane trechos, y se genere y auto genere en mayor cantidad el día de mañana. Recordemos que el costo de la vida cada día se va tornando más difícil, los dineros para mantener los servicios no alcanzan o escasean, ya que los presupuestos federales y estatales, se tornan raquíuticos.

En nuestras manos -las de todos-, está el lograr de manera participativa que las políticas en seguridad pública funcionen, y se vayan resolviendo paulatinamente problemas serios que representan que al turismo se vaya a otra parte menos a nuestro país. Es preciso entonces, que comencemos por borrar el factor inseguridad de la mente de los turistas que vienen a México y por supuesto, a los que visitan nuestra entidad mexiquense.

Los beneficios que traerá consigo garantizar una seguridad tanto a la ciudadanía como a la gente que viaja de su país a México, serán primeramente de mejora en las condiciones económicas de los bolsillos de la gente mexicana, que se acompañará del progreso y desarrollo en la infraestructura de cada una las cinco Macro Regiones en que se divide el Estado de México.

Podemos concluir diciendo que aparte de la participación de la ciudadanía, se requiere del apoyo institucional y político de todos los gobernantes en cada entidad federativa, así como el apoyo pleno del gobierno federal, para evitar políticas que choquen entre sí, y distancien vínculos de cooperación institucional, que al final de cuentas persiguen el mismo objetivo: “garantizar que la delincuencia no tenga ni llegue a tener cabida en ningún lugar de México”.

2.4. REPERCUSIONES EN EL ÁMBITO SOCIAL

Después de que hemos tocado varios aspectos consistentes en el origen de la delincuencia, y sus repercusiones en el ámbito jurídico y económico; vienen a cerrar el presente capítulo con sus consecuencias en el ámbito social, en donde podemos concebir una auto-génesis de la delincuencia, fundamentada en el impacto negativo institucional, y de descomposición social que representan los detonantes de la delincuencia, y sus consecuencias que a la vez se convierten en la base material que da origen a nuevos delincuentes. Los cuales son parte del sistema creador de nuevos elementos que vienen a especializarse en ilícitos, rebasando notablemente a las instituciones encargadas de combatir al delito y sancionar a los delincuentes. Aunque a ello se suma el hecho de que el sistema penitenciario como dijimos en el subcapítulo 2.2.4., no ha cumplido cabalmente con su función de readaptación social, por lo que se ha generado mayor delincuencia.

2.4.1. ALTOS ÍNDICES DE INSEGURIDAD

Como consecuencia del fracaso en el combate a la delincuencia en México, el índice de inseguridad va en aumento.

Ya desde el año 2002, la Presidencia de la República dispone de un amplio diagnóstico criminal que reporta la ineficacia de las instituciones dedicadas a combatir el delito,⁸³ con ello se corrobora que la corrupción, la impunidad, la pobreza, la marginalidad, la carencia de valores, los raquícos salarios, la falta de oportunidades educativas, el desempleo, y la carencia de ambientes familiares sanos, entre otros factores; han traído consigo que las políticas en seguridad pública no funcionen ni se comporten como teóricamente se llegó a pensar.

En el caso de la Región XI Texcoco, Estado de México, siguen sin funcionar debidamente los programas preventivos, lo que hace suponer que solo están de moda un rato, la delincuencia aparentemente se calma, y luego ya no se utilizan. También encontramos aunado a lo anterior, el desinterés institucional de quienes tienen la pauta frente a la ciudadanía como impulsores de las políticas en

⁸³ Cfr. “El alto índice de criminalidad en México”, *Seguridad Pública y Protección Civil*. Noticias Profesionales, México, martes 13 de julio de 2004, [s. p.], en www.belt.es/noticias/2004/julio/13/mexico.htm p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 15:00 horas.

seguridad pública. Pensemos por ejemplo el hecho de que los consejos locales son las venas que llevan la sangre (acciones y programas) al cerebro (instituciones de seguridad pública), pero por agentes externos al organismo (falta de seguimiento institucional y de la ciudadanía) se tapan dichas venas, lo que vamos a tener frente a nosotros es un organismo enfermo, al que con aspirinas (calmantes) y no con un tratamiento adecuado e integral (políticas en donde participe en estado junto con la ciudadanía) solo lo vamos a estar medio controlando, y por no poner remedio a la enfermedad (delincuencia) se producirá un evento grave (agudización de la inseguridad) que terminará por hacerse un cáncer incurable (inseguridad agudizada).

Una vez más es necesario replantear bajo que mecanismos se habrán de diligenciar las políticas en seguridad pública, comenzando por la coherencia, voluntad y participación política en el tema, a fin de conseguir un modelo integrador que se apoye en otras propuestas que tiendan a su fortalecimiento.

Se debe tener en cuenta que dicho reciclamiento delincencial a que no hemos referido, hace que la violencia crezca de manera directamente desproporcionada a la capacidad de las instituciones procuradoras de seguridad y de justicia.

Cualquier reforma “integral” que se plantee al respecto, debe ir acompañada ya no de confrontaciones partidistas ni de conveniencias entre grupos de poder, sino de clara cooperación y de objetivos comunes.

Igualmente, se debe poner punto final a los vicios de la procuración y administración de justicia, que provocan que un sistema de seguridad pública eficiente encuentre claros tropiezos. Ya que de nada sirve consignar a delincuentes, para que después por una mala integración en la averiguación previa, anden al poco rato en libertad y como si nada hubiera pasado, planeando impunemente quienes han de ser sus próximas víctimas.

Si tenemos una Carta Magna que en artículo 21 párrafo 10º, nos dice que “El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Entonces, notamos

claramente y sin ambigüedad alguna, que se debe concebir nuevos mecanismos de enlace y coordinación entre las instituciones garantes de tan apreciada función, con pleno apoyo de las procuradurías y sus autoridades correspondientes, para que las propuestas que se tengan funcionen adecuadamente.

En nuestro país, con la participación de cada una de sus entidades federativas, se debe dar fin a la tolerancia de factores que propician la delincuencia, ya que de nada sirve que mientras unos luchan por un lado, otros permitan que continúe auto-produciéndose tal fenómeno.

En tal sentido se debe concebir una atención prioritaria e integral al fenómeno delincencial que provoca el actual clima de inseguridad en México, que en el caso de la Región XI Texcoco, ha sido uno de los clamores de la ciudadanía mexiquense, misma que se ha encontrado indefensa ante la ola de criminalidad y eventos delictivos que afectan a su población.

Programas preventivos en escuelas, policías mejor equipados y con una constante capacitación, mejora del ambiente económico, creación de más y mejores empleos, salarios competentes, apertura de oportunidades educativas y otras tantas políticas; vendrán a dar en el blanco, y a cerrar espacios que permiten la **autopoiesis**⁸⁴ delincencial en nuestro país.

Podemos concluir entonces, que la delincuencia genera violencia y la violencia genera por sí mayor delincuencia e inseguridad ciudadana; por tanto, adecuando tal fenómeno a un sistema autopoietico, tenemos que se auto genera en términos propios de su auto- referencia como lo propuso Niklas Luhmann. Razón por la cual podemos comenzar a acuñar con base al fenómeno autopoietico una “Teoría

⁸⁴ Cfr. “La Autopoiesis”, [s. p.], en http://sunwc.cepade.es/~jrivera/bases_teor/episteme/epist_complex/autopoiesis.htm p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 15:20 horas.

Término acuñado por los biólogos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela, que se refiere a los procesos de creación o destrucción de los seres vivos en un sistema; sin embargo dicho término fue adoptado por el sociólogo Niklas Luhmann, que la referencia a los sistemas sociales creando un paradigma que establece la auto-organización y la auto-producción de las sociedades en contextos de contingencia y riesgo. En ese aspecto introduce el nuevo paradigma autopoietico constituido en torno a la distinción entre sistema y entorno como condición de posibilidad para el sostenimiento del límite, el cual permite las operaciones auto-referenciales por el establecimiento de lazos entre las unidades que integran el sistema.

Cíclica de la Delincuencia”, misma que encuentra su estructura, a través de la regeneración y transformación de los actores delincuenciales dentro del territorio mexicano, y en específico, en la Región XI Texcoco, Estado de México. Por lo que de igual forma se deben generar y auto-generar líneas de acción bien integradas, que vayan a la par de la transformación del fenómeno delincencial, en aras de obtener resultados satisfactorios que se manifiesten en la disminución del citado fenómeno.

2.4.2. DESCOMPOSICIÓN SOCIAL

Siguiendo a lo que hemos llamado, una “Teoría Cíclica de la Delincuencia”, encontramos que dicho fenómeno inmerso a su vez como factor generador de la inseguridad, en el que se crea un ambiente viciado y violento, perfecto para auto-regenerarse, y que a su vez es motivo de la descomposición social.

Podemos en este momento hacer un desglose de cada uno de los elementos que motivan el hedor social, y de cómo el mismo sistema en que se generan ayuda a que estos se auto reproduzcan. Esto es, por ejemplo, que gracias al fenómeno de la corrupción se genere la impunidad y a su vez mayor corrupción, es decir, que todo sigue igual o peor. Nadie hace algo por cerrar dicha operación, mientras tanto, el funcionario público adquiere para sí un provecho con un patrón de conducta que se convierte en una forma cotidiana de entender la realidad social de manera equivocada, desvalorando las consecuencias que acarrea su conducta en el plano social.

De lo expuesto en el párrafo anterior deducimos que la corrupción producto de la descomposición social, se ha convertido en un paradigma habitual por quienes la practican, generador a su vez de impunidad, que sin duda alguna, representa consecuentemente escollos para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública enunciado en el párrafo décimo del 21 constitucional.

Debido a la manifestación reiterada del citado comportamiento, se observan elementos humanos en el sistema con valores anti ético-sociales que funcionalmente debieran brindar seguridad a la ciudadanía; pero que contrariamente manifiestan una regla contraria dentro de la institución a la que pertenecen, logrando con su conducta viciar a otros elementos que la integran, y

por ende, causándole daño a la institución de gobierno en la que laboran, así como al ciudadano que requiere servicios de la misma y aún más; contribuyendo a que el objeto estatal e institucional para la que fue creada una determinada entidad, deje de cumplir su cometido.

Es así como una institución pierde su credibilidad intrínseca, y se convierte en un lastre que implica derroche de recursos de los propios afectados, que en manos de corruptos son desfalcados. Caso es el de distintas autoridades que supuestamente resguardan la seguridad pública y procuran de justicia, pero que esconden la otra cara de la moneda en su actuar.

¿Pero de donde viene el comportamiento de la corrupción? pensemos que X o Y funcionario público viene de un círculo familiar en el que la falta de valores, la irresponsabilidad de sus padres, la falta de las bases que obtiene el individuo en el núcleo familiar y la violencia que tal vez sufrió, le hubieron generado resentimientos hacia la sociedad que le rodea, y se han debilitado su ética y principios morales. Entonces tenemos aun individuo que dentro de su racionalidad manifiesta abiertamente la aceptación de prácticas fuera de la ley, por no contar con la capacidad de afrontar su realidad y tomar decisiones adecuadas. Como tal vemos a un sujeto con falta de capacidad potencial para decidir inclusive renunciar a las propuestas que puedan venir de terceros hacia su persona, al invitarle que desvíe los actos propios de su función pública, a cambio de una promesa en especie o de cualquier otra índole, o inclusive bajo presión.

Otro aspecto de la descomposición social, lo encontramos también en el truncamiento en la educación de un individuo, aunado a la carencia de recursos en el plano económico, que es igualmente un aspecto importante para dar entrada a la ociosidad y a la soledad provocada por la frustración, y por tanto, en cuanto tal sujeto no encuentra una salida, puede caer en la farmacodependencia, que a su vez es generadora de la delincuencia, y de nueva cuenta se asesta un golpe bajo a la sociedad en su conjunto.

Pobreza y marginación, son parte de los jinetes del apocalipsis que recorren el Estado de México, Región XI Texcoco, y en otras partes de nuestro país al constituirse como detonantes de la delincuencia. Amén de la represión ejercida

por parte del aparato ideológico Estatal, como “maquina de represión”,⁸⁵ que dicta al individuo obediencia y sumisión al sistema, lo que ha provocado también, que nuestro país no logre salir del rezago jurídico, económico, político, y social.

Con tristeza vemos que frente a la delincuencia solo es atrapado aquel delincuente que hizo de su víctima a un influyente o gente poderosa en nuestro sistema político/social, pero a quien es ciudadano común y corriente, nunca le llega la justicia, por que se da la igualmente la impunidad en nuestro país, sin olvidar la falta de capacidad policial que prevalece en los tres órdenes de gobierno, y que es otro mal que debilita a las instituciones encargadas de brindar seguridad pública.

Por lo tanto, opinamos que se deben de crear círculos de conciencia que lleguen a toda la gente en nuestro país desde el más pequeño hasta el adulto, pero para eso, es necesario que se vean cambios estructurales en el sistema económico y político, ya que actualmente se presentan múltiples barreras, entre las que destacan primordialmente: la carencia de recursos, y la falta voluntad por quienes nos gobiernan.

A todos los mexicanos nos corresponde salir de las casillas tradicionalistas de que las cosas siempre tiene que ser de un modo, esto es, abrirse a nuevas perspectivas, buscando alternativas que sugieran gente profesionista y estudiosa del fenómeno delincencial. Igualmente nos incumbe evitar el recurrir a gente extranjera que se ha educado y vivido en otro contexto social distinto de nuestro país, a dar supuestas recomendaciones sobre seguridad pública, en donde pareciera que somos conejillos de indias, sabiendo que en México hay gente capaz de aportar variadas alternativas.

En fin, la creación de políticas comprende única y exclusivamente a los mexicanos, y solo de los extranjeros, algunas opiniones que se habrán de rescatar si es que se han estimado como funcionales, pero nada más.

⁸⁵ ALTHUSSER, Louis. “El Estado”, *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado*. Ed. Quinto Sol, México, 2005, p. 20.

Tocante al Estado de México, en su Región XI Texcoco, es preciso hacer frente de manera inmediata a la descomposición social, pero con soluciones de fondo. Dirigidas a sanar el ambiente viciado y violento que gira alrededor de nuestra sociedad, a través de políticas bien definidas que integren y tiendan a robustecer el modelo actual de seguridad pública para el combate a la delincuencia, mediante una participación multidisciplinaria, y apoyada por los tres órdenes de gobierno junto con la ciudadanía. De esta manera se habrán de abatir aquellos elementos políticos, sociales, jurídicos y económicos que actualmente permiten una autooiesis de tan desagradable fenómeno.

2.4.3. INCREMENTO DELINCUENCIAL

En este último subtema, se ha de corroborar la medida en que se ha acrecentado la delincuencia en los últimos años.

El presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano (CDM) de la Cámara de Diputados, Obdulio Ávila Mayo “Puntualizo que el problema de la inseguridad pública se ha mantenido en una tasa constante principalmente en 16 zonas metropolitanas del país”,⁸⁶ donde se incluye al Estado de México. Tal aseveración se tomó como base de los resultados obtenidos de la 4ª Encuesta Nacional sobre Inseguridad (2005-2006), hecha por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI).

De acuerdo a tal investigación, tenemos que en promedio más de 2 de cada 10 habitantes de las 16 ciudades analizadas, han sido víctimas de por lo menos algún delito durante su vida. En el caso del Distrito Federal, la proporción es de 3 de cada 10 habitantes, lo que implica que la tasa de delitos es más alta que en las metrópolis de Guadalajara y Monterrey.

Siguiendo dicho boletín, el titular del ICESI, Luis de la Barrera Solórzano, “explicó igualmente que, según la Encuesta, en el Distrito Federal se encontraron víctimas en más de 3 de cada 10 viviendas; en proporción le sigue la zona conurbada del Estado de México, Acapulco y Tijuana donde hubo víctimas en 1

⁸⁶ Cfr. MÉXICO. CAMARA DE DIPUTADOS, H CONGRESO DE LA UNIÓN, LX LEGISLATURA, *La Ley de Seguridad Pública debe reformarse*. Boletín N° 0981, México, 01 de abril de 2007, [s. p.], en <http://www3.diputados.gob.mx/francais/content/view/full/68204/> p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 16:53 horas.

de cada 4 viviendas. Dijo que la edad promedio en donde existe la mayor probabilidad de ser víctima de algún delito es entre los 20 y 29 años; en general los hombres son victimizados en proporción ligeramente mayor que las mujeres: el 56 por ciento de los hombres y 44 de las mujeres son víctimas de la delincuencia”.⁸⁷

A partir de los datos mostrados en la referida cita, se hace presente la preocupación de la ciudadanía, que ve no solo en los medios informativos, sino que tal vez le ha tocado vivir en carne propia, el incremento de la inseguridad.

El clima que genera no sentirse seguro, es la incertidumbre y temor a ser víctimas de la delincuencia, sin embargo, eso debe cambiar. Si bien es cierto que la delincuencia es provocada por múltiples factores, también lo es que después del camino recorrido hasta ahora, se tenga una visión acertada del porque no se puede tener un combate efectivo en contra del cáncer delincencial que carcome a la sociedad, a su autoridades e instituciones de gobierno. Igualmente se abren nuevas perspectivas en la visión legal e institucional que invitan a impulsar políticas reales y efectivas en materia de seguridad, sin olvidar que su éxito dependerá del común acuerdo y cooperación del trinomio conformado por el gobierno, autoridades y la ciudadanía en si misma.

Tampoco debemos de perder de vista, que para que una política funcione, deben existir a la par mecanismos generadores de ambientes propicios en lo económico, político, jurídico y lo social de manera integrada, que animen a que los habitantes participen en las líneas de acción que se propongan, con la finalidad de obtener resultados palpables a corto y mediano plazo, frente a una acelerada autopoiesis delincencial.

Entonces, si por un lado no hay tales mejoras en México, y solo se busca el botín político con la ausencia de voluntades absolutas; no se generarán políticas adecuadas que lleguen a fraguarse hasta el ámbito municipal; ni reformas que garanticen una seguridad pública eficiente y mucho menos la disminución de la delincuencia. Situación que resulta preocupante para los habitantes de los

⁸⁷Cfr. Idem.

municipios que integran cada una de las Regiones y Macro Regiones de nuestra entidad mexiquense.

CAPÍTULO III

REGIONALIZACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

3.1. LA REGIONALIZACIÓN

Debemos de recordar que en la década de los setentas, en nuestro país emprendieron acciones de descentralización para fortalecer la democracia y dinamizar el desarrollo; aprobando leyes que indujeron a la planeación regional y la instrumentación de reformas para un mejor ejercicio gubernamental.

Con los años en el Estado de México se fueron originando resultados desiguales en la generación de satisfactores sociales y marginación social, dando cuenta de las limitaciones existentes en las sociedades centralizadas y en la extrema concentración del poder político a la que se hubo de llegar, y por ello se hizo necesario volver a los orígenes e impulsar un proceso de de real descentralización.

En ese tenor se buscó apoyar a los municipios en su la responsabilidad de actuar para la solución “autónoma” de sus problemas que año con año se manifestaban entre la población de su territorio.

En tal sentido, la administración del Gobierno del Estado optó por realizar una división territorial para los 125 municipios, agrupándolos en regiones, con la finalidad de cumplir de manera coordinada con los objetivos contenidos en los planes de desarrollo de las tres esferas de gobierno.

Dicho diseño vislumbro la emisión de programas denominados regionales, que abarcaran dicha división por grupos de municipios con características comunes, y en ese tenor aplicar la serie de Instrumentos que incluirían proyectos y acciones de carácter regional, considerados prioritarios o estratégicos, en función de los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo a nivel estatal.

Sin embargo se dejó abierta la posibilidad de que si los municipios eran superados por las dificultades, el Estado entonces podía intervenir para apoyar y corregir el problema. Pero se determinó que el nivel de gobierno que debería

actuar en primer término, sería aquel que se encontrara más próximo de las personas; es decir, los gobiernos de cada municipio.

Por tanto, si los municipios no lograran resolver las dificultades o carencias, podrían actuar entonces los gobiernos intermedios. Y si aún éstos no son capaces de enfrentar y corregir los procesos anómalos, entonces debería intervenir el nivel central de gobierno.

3.1.1. DEFINICIÓN DE REGIONALIZACIÓN

En el presente punto abordamos directamente lo que se puede entender por regionalización.

La regionalización se puede definir como “la delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y/o políticos”.⁸⁸ La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación.

La regionalización implica la división de un territorio en áreas menores con características comunes, y representa una herramienta metodológica básica en la planeación, pues permite el conocimiento de los recursos para su manejo adecuado.

La importancia de regionalizaciones estriba en que se consideran análisis basados en las necesidades de las sociedades, cuyo objetivo principal es incluir toda la heterogeneidad que prevalece dentro de un determinado espacio geográfico, y así, proteger a sus núcleos e intensificar los resultados en las áreas que prestan distintos servicios vitales para el desarrollo integral.

Con el fin de optimar los recursos financieros, institucionales y humanos en materia de servicios públicos en el Estado de México específicamente, el Gobierno del Estado ha impulsado un programa regional a través del Comité de

⁸⁸ Cfr. “Regionalización”, [s. p.], en <http://www.definicion.org/regionalizacion> p. Web consultada el 16 de noviembre de 2007 a las 11:52 horas.

Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), para la identificación de regiones prioritarias y definir las mediante un marco de planeación regional, con el cual se espera orientar los esfuerzos que optimicen la solución de problemas, traducidos en la falta de servicios públicos como lo sería el caso de la seguridad pública.

A nuestra consideración, el COPLADEM es parte del avance que ha logrado el Gobierno del Estado para conocer de manera directa la problemática que aqueja a los municipios; sin embargo, la falta de recursos suficientes para atender las necesidades sociales, la poca participación ciudadana y la falta de profesionalización y voluntad política de los gobiernos municipales, crean el ambiente propicio que debilita la regionalización y sus propósitos.

3.1.2. MOTIVOS DE LA REGIONALIZACIÓN

En México, la tendencia de las políticas de descentralización en los 80', impactaron particularmente a nivel administrativo en los sectores de educación y salud. "Las políticas de descentralización se llevaron a cabo dentro de un sistema político y administrativo, en el cual el poder presidencialista ya contaba con amplios márgenes políticos para imponer determinaciones hacia los estados y municipios, cosa que continúa en la actualidad".⁸⁹

En los siguientes periodos, las características de las políticas públicas descentralizadoras tomaron ritmos e intensidades diferentes según los estilos personales de gobernar y de acuerdo a las coyunturas políticas del momento. En gran medida, esto ocasionó que la descentralización de facultades y la distribución de las mismas entre los órdenes de gobierno, no respondieran a un proceso coherente, gradual e integral acorde a las necesidades de la realidad nacional y local.

A pesar de ello, paralelamente se fue transformando el rol predominante y centralista de la Federación, ya que por su parte, estados y municipios fueron

⁸⁹ A pesar de que el artículo 115 constitucional habla de un municipio libre que según goza de autonomía; en la realidad, dicha autonomía no se da ni en lo político y mucho menos en lo económico, debido a que se está subordinado al gobierno central en lo que a ingresos municipales se refiere, por lo que difícilmente se pueden satisfacer de manera adecuada las necesidades de los habitantes de cada municipio en materia de servicios públicos.

adquiriendo mayor participación política y económica en la escena nacional; confrontándose también a la demanda creciente de la ciudadanía y el electorado.

A más de tres décadas de la primera experiencia descentralizadora en el país, y en un contexto que obliga a evaluar su pertinencia, su eficacia, sus impactos y sobre todo sus perspectivas, los cuestionamientos y las propuestas presentan características de lo más diversas tratando de encontrar las medidas apropiadas para una mejor administración de recursos, prestación de servicios públicos y de un desarrollo regional más equilibrado.

Los retos para implementar cualquiera de ellas son aún mayores pues el escenario nacional actual corresponde a una sociedad más plural, heterogénea, más demandante y democrática, que la de antaño.

Una verdadera descentralización supondría no sólo la transferencia de facultades y de recursos sino alcanzar un esquema federalista en donde cada orden de gobierno cumpla eficientemente con sus funciones impactando directamente en el bienestar de los habitantes. Esto significa un gran acuerdo bajo criterios de corresponsabilidad entre los actores implicados.

Para ello tendríamos que empezar a debatir responsablemente acerca de lo que cada quien puede realmente hacer para lograr estos fines, analizando lo que sucedió anteriormente en materia de descentralización para no cometer los mismos errores y proponiendo mejoras que lleven a alcanzar un auténtico federalismo. “Los resultados seguramente nos encaminarán a la importancia de una Reforma Política y al planteamiento de una política de Estado que replantee un sinnúmero de factores involucrados,”⁹⁰ y por supuesto, a una pronta y adecuada integración en las políticas en seguridad pública para que funcionen adecuadamente para el beneficio de la sociedad.

⁹⁰ Cfr. MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Consideraciones Básicas de la Descentralización en México*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, diciembre de 2006, PDF, p. 10, en <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/20775/1/Consideracionesbasicasdescentralizacion.pdf> p. Web consultada el 17 de noviembre de 2007 a las 21:30 horas.

Dicho lo anterior, es notorio que la regionalización como tal, corresponde encaminar a una atención directa de las demandas de la sociedad en aquellos rubros que como en el caso de la seguridad pública, son indispensables para el fortalecimiento económico y la consecución de mejores condiciones de vida. Por lo que como se dijo antes, la relación directa entre los municipios con sus gobernados, sirve para conocer y atender directamente las necesidades prioritarias; aunque no debemos de olvidar que dicha atención se otorga en la medida en que se tengan los recursos financieros y el personal adecuado. Lo que trae como consecuencia, que al no contar con recursos suficientes y personal capacitado en los municipios para brindar los servicios públicos, se tengan como resultado, el fracaso de aquellas acciones y programas que habiendo sido planeadas no se concreten finalmente en su ámbito material.

En el caso de las regiones que se conforma con los 125 municipios en el Estado de México, éstas obedecen a una organización administrativa descentralizada, y en el caso de las dependencias que atienden al rubro de la seguridad pública son de carácter desconcentrado.

Las porciones del territorio estatal que integran varios municipios que se identifican por semejanzas geográficas, socioeconómicas o político-administrativas y que se encuentran relacionadas por sus demarcaciones geográficas son tomadas para conformar las XVI regiones actuales en la entidad Mexiquense.

Tal motivo de la *regionalización*, es pretender el acercamiento del gobierno a la ciudadanía para solucionar los problemas donde estos se generan tomando como parámetros, un crecimiento urbano sin precedentes; el desempeño desigual de sectores económicos; el desarrollo o deterioro de infraestructuras económicas y sociales, y los nuevos modelos de división espacial de los mercados de trabajo.

3.1.3. REGIONALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MEXICO

La regionalización atiende como se puede deducir de lo ya ha apuntado, a la eficiente atención de las problemáticas que se van dando en los gobiernos locales, por parte del gobierno central ó federal, en las que para su atención solo

es posible delegando ciertas facultades y atribuciones de manera que se habla de descentralización.

El gobierno, por razones técnicas, administrativas, políticas y económicas ha considerado conveniente separar de la esfera centralizada de sus órganos y actividades ciertas funciones que se deben o pueden cumplir con mayor eficacia mediante unidades administrativas dependientes del poder central, pero con autonomía jurídica, orgánica, económica y técnica para desarrollar sus actividades.

Entonces tenemos, que una descentralización administrativa puede ser de dos formas:

“A) La descentralización por región, en donde el organismo público tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, y ha sido creado por preceptos constitucionales para atender las necesidades comunes de un grupo social asentado en un espacio geográfico determinado. (Un ejemplo es el municipio)

“B) La descentralización por servicios. Este caso se presenta cuando el Estado, por motivos técnicos, orgánicos, económicos y jurídicos, crea un ente al que encomienda determinadas actividades, como la prestación de un servicio público o social o la explotación de bienes del Estado. Un ejemplo de esto es el Instituto Mexicano del Seguro Social”.⁹¹

Las diferencias entre la centralización y la descentralización son las siguientes:

Centralización

- El organismo conserva la unificación y subordinación al poder central, ninguna unidad administrativa dependiente de él tiene personalidad o patrimonio distinto al de la dependencia a la que pertenece;
- Recibe órdenes del poder central al cual se subordina y del que depende directamente, y
- El organismo centralizado depende del patrimonio del poder central; es decir, está sujeto al presupuesto del gobierno federal.

⁹¹ Cfr. MORAL PADILLA, Luis. “Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”, XIII. *La organización administrativa Federal*. Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1997, pp. 128-130.

Descentralización

El organismo descentralizado se separa jurídicamente, económico, orgánica y técnicamente con apoyo en una ley que la dota de personalidad y patrimonio propio, y lo responsabiliza del desarrollo de sus actos. Tiene autonomía al poseer su propia junta de gobierno o consejo técnico al que somete sus decisiones.

El organismo descentralizado cuenta con su propio patrimonio, esto significa que tiene autonomía económica.

Ventajas y desventajas de la descentralización administrativa:

Ventajas

- Con ella se realizan las actividades tendentes a satisfacer las necesidades de la población con mayor eficacia y rapidez de lo que se haría desde el organismo descentralizado, y
- El organismo descentralizado, al tener un patrimonio propio, tiene más amplio margen y mayor libertad en el aspecto financiero.

Desventajas

- El poder del organismo descentralizado se fracciona y su actividad queda fuera de la esfera central de gobierno; al regirse esa Junción por sus propias normas jurídicas, el Estado se debilita.
- Al tener su propio patrimonio, sus actividades financieras quedan fuera del presupuesto de egresos de la Federación y de su control, así como la revisión del poder legislativo.

Conviene reiterar que los organismos resultantes de la descentralización administrativa tienen las siguientes características:

- a. Están constituidos como personas morales de Derecho público (art. 25, frac. II del Código Civil Federal);
- b. Pueden ser creados por medio de una ley emitida por el poder legislativo conforme a la Constitución Federal o por decreto presidencial, aunque este último se ha considerado anticonstitucional;
- c. Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, y
- d. Sus objetivos o fines consisten en realizar actividades o atender áreas estratégicas del gobierno relacionadas con la prestación de servicios públi-

cos o sociales, o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Por tanto, al agruparse los municipios en regiones como organismo descentralizados, tienden en la praxis a cumplir con sus funciones en la prestación de servicios públicos y sociales hacia la ciudadanía como se anuncia en el inciso d).

En el caso de la seguridad pública se tiene que la regionalización supone una mejor distribución de recursos y de atención directa por parte de los gobiernos locales al fenómeno delincencial.

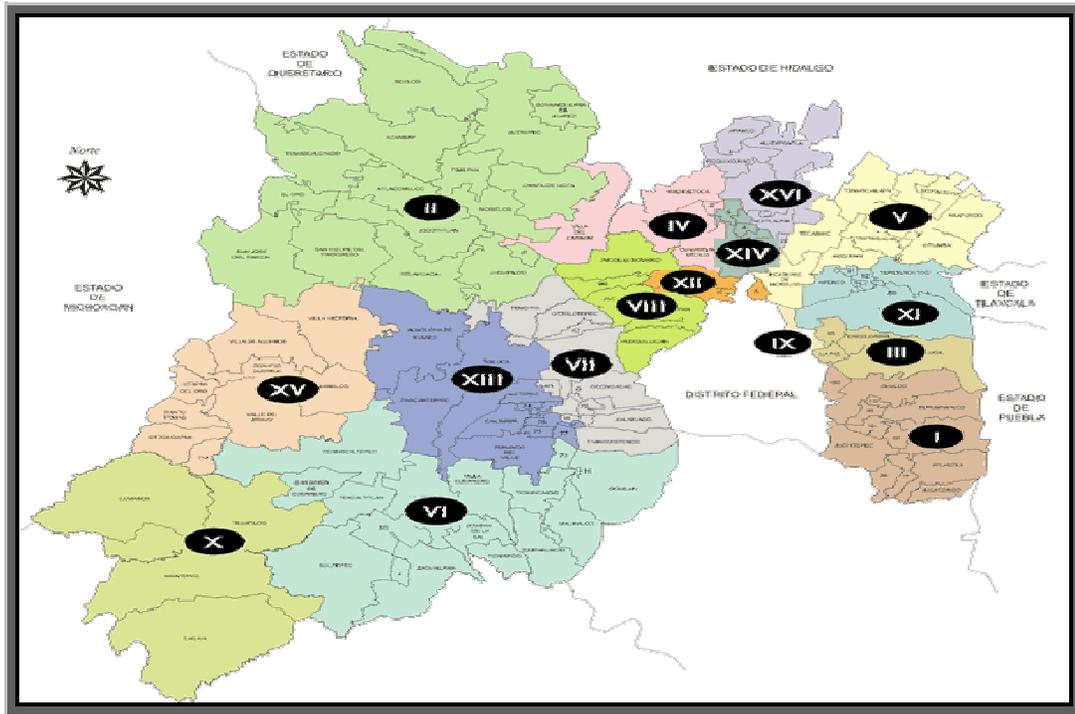
Por su parte las autoridades municipales y las auxiliares al ser las que se vinculan directamente con la ciudadanía, requieren igualmente de la asesoría y apoyo inmediato de los órganos estatales para proponer y atender eficientemente cada uno de los problemas derivados de los rezagos jurídicos, económicos y sociales, que se manifiestan dentro de su competencia.

Esto deja claro que no se puede dejar exclusivamente en manos de cada Ayuntamiento la responsabilidad de administrar “a su modo” el municipio que les ha sido asignado, ya que de por si quienes llegan a las administraciones carecen de experiencia y formación para tales responsabilidades –la mayoría son líderes de grandes agrupaciones-. En tal sentido el plan de desarrollo regional correspondiente a cada región que se integra por los diferentes municipios asignados, sirve como base para el diseño de los programas locales y acciones que en cada municipalidad se elaboran, para la atención adecuada de fenómenos tales como la inseguridad generada por la delincuencia.

Creemos que la regionalización es útil para la intervención estatal en puntos estratégicos como lo sería el combate a la delincuencia, pero sobre todo para atender la etiología generadora de la misma de manera estratégica e integral, extendiendo la acción del gobierno a los ámbitos que tienen que ver con el desarrollo de cada región, con el objetivo de crear un ambiente en donde antes que combatir el delito de manera directa, pueda ser prevenido.

Pues bien, retomando la concepción de descentralización, “es que se ha regionalizado el Estado de México en 16 divisiones territoriales o regiones”,⁹² que específicamente se componen con municipios que guardan ciertas características comunes entre sí, como a continuación se muestra:

“Regionalización en el Estado de México”⁹³



Por tanto, la regionalización tiene como propósitos:

- “Realizar una distribución más equitativa de los recursos.
- “Lograr un verdadero acercamiento entre la sociedad y sus servidores públicos.
- “Mejorar la relación entre municipios vecinos para la solución de problemas comunes.
- “Ampliar la participación de los mexiquenses en la toma de decisiones.
- “Mejorar la calidad de vida de toda la población de la entidad”.⁹⁴

⁹² Cada región es una porción del territorio estatal que integran varios municipios y que se identifican por semejanzas geográficas, socioeconómicas o político-administrativas.

⁹³ Cfr. MÉXICO. COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Regionalización*, en <http://www.edomex.gob.mx/copladem/programas/progreg/regiones> p. Web consultada el 04 de agosto de 2007 a las 16:00 horas.

⁹⁴ Vid. **Anexo X** GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Segundo Informe de Gobierno, 1999-2005*, Región VII Texcoco. Seguridad Pública (informe escrito), Chiconcuac, Estado de México, 17 de septiembre de 2001.

El regionalizar, es como decíamos, hablar de una estrategia bien definida de parte del Gobierno Estatal; empero, la “supuesta” autonomía de que goza el municipio libre, de la que habla la constitución política del los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, y que se extiende hacia la Constitución del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 112 respectivamente, expone una división territorial, organización política y administrativa del municipio, que no es más que una barrera que se busca subsanar con los convenios de colaboración celebrados entre los diferentes municipios, y las bases de coordinación de las que el Congreso tiene facultad de acuerdo al artículo 73 fracción XXIII.

3.2. EL ESTADO DE MÉXICO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

En las últimas décadas, la intensa dinámica social, económica y territorial del Estado de México, ha generado nuevas tendencias regionales, a partir de las cuales es posible identificar claramente distintos niveles urbanorurales en la red regional de la entidad:

- a. Dos zonas metropolitanas;
- b. Un pequeño grupo de ciudades medias;
- c. Centros urbanos pequeños y micro regiones rurales; y
- d. Zonas rurales poco desarrolladas que no están integradas al desarrollo regional y con una gran cantidad de centros de población dispersos.

Este patrón territorial tan contrastante, plantea diversas interrogantes que deben ser respondidas por el gobierno a través de sus acciones de planeación: ¿cómo superar los desequilibrios inter regionales de este mosaico territorial caracterizado por graves fenómenos de concentración metropolitana y semi dispersión en las regiones rurales? ¿Cómo reducir las profundas diferencias intraregionales que caracterizan a cada una de las 16 regiones de la entidad?

La premisa es que los programas de desarrollo regional son la base para orientar las acciones gubernamentales y sociales para revertir estos desequilibrios, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones:

“a. Que los programas sean instrumentos para tomar decisiones y para la acción del gobierno y la sociedad y no meros documentos que pueden aplicarse o no.

“b. Que los programas se concentren en los problemas y oportunidades de desarrollo más importantes; es decir, aquellos que son causa de los fenómenos más visibles que afectan a cada Región.

“c. Que tengan una visión de largo plazo, de manera que cada política y proyecto, considere que más allá de los términos gubernamentales, las grandes soluciones requieren de largos plazos.

“d. Que los programas se apliquen con los actores sociales de cada Región y no solo por el gobierno, lo que implica acuerdos de voluntades para corresponsabilizarse de las acciones que permitirán solucionar los principales problema de cada Región.

“e. Que los programas asuman una visión integrada de la Región; es decir, que reconozcan que los fenómenos regionales no son un conjunto de sectores, sino que están inter-relacionados y que por ello, la planeación desde la Región, debe sobreponerse a la planeación desde los sectores que componen la estructura gubernamental”.⁹⁵

Con esta perspectiva, en nuestra Región XI Texcoco, según el portal de transparencia, se han integrado los 16 programas regionales estatales, y se han atendido las orientaciones que contempla la legislación vigente para el desarrollo regional bajo las condiciones descritas en el párrafo que nos antecede.

Solo cabe agregar que el punto e. denota que resulta precisa la generación de una perspectiva integradora de las políticas públicas que se adopten en cada región del Estado de México y de sus municipios, para que con ello se apliquen programas de manera integral; ya que de contrariamente se tendrán resultados inapropiados como se puede palpar en la realidad que se vive en cada municipalidad integrante de la Región XI Texcoco. Hablando de la seguridad pública en el combate a la delincuencia, no se han tenido los resultados esperados en la materia hasta este momento.

⁹⁵ Cfr. MÉXICO. COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Introducción”, *Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011*. PDF, p. 5, en <http://transparencia.edomex.gob.mx/copladem/informacion/sectoriales/M%20III%20-%20R%20XI%20Texcoco.pdf> p. Web consultada el 04 de agosto de 2007 a las 20:00 horas.

En cuanto al ámbito administrativo, éste incluye aspectos centrales relacionados, por una parte, con la convivencia social, como es la seguridad pública y la procuración de justicia y, por la otra, con la organización institucional del Gobierno Estatal y sus capacidades para orientar, impulsar y controlar los fenómenos del desarrollo en las regiones de la entidad, por medio del nivel de eficiencia administrativa y la captación, asignación y distribución de los recursos financieros y su ejercicio.

Siguiendo el orden de ideas propuesto, tenemos que la estrategia Macro Regional sienta sus pilares en tres ejes que son: la seguridad social, la seguridad económica y la seguridad pública; siendo esta última comprendida como se enuncia en las siguientes líneas: “La estrategia de seguridad pública para la Macro Región III se centra en la gobernanza; es decir, “en la participación corresponsable de la sociedad en el proceso de recuperación y ejercicio del Estado de Derecho, la seguridad ciudadana y la justicia.”⁹⁶

En dicha Macro Región III, destaca la necesidad de una estrategia metropolitana basada en acuerdos de coordinación y cooperación equilibrada entre el Distrito Federal y el Estado de México que deben ir más allá de la propia voluntad de los políticos y funcionarios, debiendo alcanzar niveles de obligatoriedad, en cuanto a un sin número de funciones y responsabilidades, entre los que destaca la seguridad pública, ya que existen diferencias que emanan del estatus constitucional de cada entidad.

Desde la perspectiva del gobierno, es necesario, por una parte considerar a las políticas económicas, sociales, territoriales y ambientales, como fuente de mayor seguridad, y por la otra, la coordinación de los cuerpos de seguridad en la Zona Metropolitana del Valle de México y la reorientación de la seguridad pública, para que los componentes del sistema colaboren en un “trinomio” para abatir la delincuencia, conformado por:

⁹⁶ MÉXICO. CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA ZONA METROPOLITANA A.C. *Metrópoli 2025: Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, abril de 2006, PDF, p. 61, en http://www.metropoli.org.mx/htm/areas/0/doc_ejecutivo.pdf p. Web consultada el 05 de agosto de 2007 a las 14:00 horas.

- Autoridades: Procuradurías (del Distrito Federal y Estado de México), Secretaría de Seguridad Pública y Agencia de Seguridad del Estado de México y Tribunales Superiores de ambas entidades;
- Cuerpos de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Policía Judicial o Ministerial, del DF y del Estado de México. Igualmente, la cooperación del gobierno federal, y
- Ciudadanía y sus organizaciones.

Desde esta óptica, es indispensable avanzar en los acuerdos metropolitanos para desarrollar un programa de seguridad ciudadana de largo plazo, integrando a todos los actores y alcanzando corresponsabilidad entre ellos. Por este medio, la comunidad junto con las autoridades, deberán alcanzar acuerdos para prevenir y combatir la delincuencia.

A su vez, es necesario un sistema de información e indicadores de eficiencia para la gestión en la seguridad pública y la acción policial, por medio del cual los ciudadanos pueden evaluar el trabajo de los cuerpos de seguridad, que podría asumir la forma de un sistema de información vecinal y comunitario, como parte de un Observatorio Metropolitano con funciones más amplias relacionadas con el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de México en lo general.

La aplicación efectiva de tal estrategia general, se debe de apoyar en las líneas de acción, resultado de las problemáticas más relevantes de la Macro Región III que a continuación se muestran:

“LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS”⁹⁷

PROBLEMÁTICA PRINCIPAL	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> • Crear la infraestructura e instituciones que sean operativas y

⁹⁷ Cfr. MÉXICO. COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Pilar III: Seguridad Pública”, *Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011*. PDF, *Web cit.*, p. 115.

Incremento constante en los niveles de inseguridad pública.	Disminuir los niveles de inseguridad y fortalecer la gobernabilidad social.	efectivas en administrar los siguientes puntos:
Ruptura del Estado de Derecho y riesgo creciente de ingobernabilidad social.	Asegurar el cumplimiento del Estado de Derecho	<ul style="list-style-type: none"> • El funcionamiento de los mecanismos de procuración e impartición de justicia y de acceso a tribunales para dirimir conflictos. • El ejercicio garantizado de los derechos constitucionales: salario justo, acceso a los beneficios del desarrollo (educación, salud, vivienda, etcétera), propiedad, libre tránsito, acceso a mercados, libertad de comunicación y expresión. • Asegurar la participación de todos los habitantes en la economía formal, impidiendo y sancionando la evasión. • Impulsar el desarrollo del capital humano a su máximo potencial.

Tal visión en el Pilar III Seguridad pública Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011, resulta plausible a primera vista, pero para ello, se debe acompañar para su implementación y eficiencia de un modelo integrador de las políticas que se han utilizado, debido a que la estrategia para la seguridad integral, vincula dos aspectos que están asociados también a la estrategia de gobernanza para la seguridad pública:

- Coordinación metropolitana, y
- Finanzas públicas

Por tanto, “resulta estratégico adoptar un sistema de planeación y ordenación metropolitana que parta de un proyecto para la Zona Metropolitana del Valle de México, acordado entre los tres ámbitos de gobierno, y que sea la base obligatoria sobre la que se desarrollen los planes y programas espaciales y sectoriales, estatales y municipales que afectan a la Macro Región”.⁹⁸

Para ello, será necesario promover y facilitar el asociacionismo municipal –y delegacional- como mecanismo privilegiado para el desarrollo de proyectos metropolitanos, premiando la participación de municipios y/o delegaciones en proyectos considerados de interés metropolitano.

Asimismo, es fundamental fortalecer a los gobiernos locales, reformando integralmente su estructura administrativa, estableciendo una reforma fiscal con criterios de equidad y de progresividad y ejerciendo un gasto público regido por la planeación participativa con énfasis en los aspectos metropolitanos.

Tomando dichos parámetros, se han de lograr aciertos que tiendan a mejorar las condiciones sociales, económicas y jurídicas de los mexiquenses en el Valle de México, y consecuentemente de los que habitamos la Región XI Texcoco, Estado de México.

De tal suerte, que a partir de un seguimiento de políticas adecuadas, se generarán instrumentos políticos desprendidos de líneas bien cimentadas.

⁹⁸ Cfr. IRACHETA, Alfonso (2004), “Estado de México: La otra cara de la megaciudad”, en Peter M. Ward. *México Megaciudad: Desarrollo y política, 1970-2002*. El Colegio Mexiquense A. C. México, 2004 [s. p.].

A continuación se detallan las siguientes:

“LÍNEAS DE ACCIÓN A SEGUIR PARA CIMENTAR UNA SEGURIDAD INTEGRAL”⁹⁹

(En lo que a coordinación metropolitana y finanzas se refiere)

PROBLEMÁTICA PRINCIPAL	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
<p>Ausencia de una coordinación metropolitana efectiva y de un plan de largo plazo para la Zona Metropolitana del Valle de México.</p>	<p>Hacer obligatoria la coordinación entre ámbitos de gobierno.</p> <p>Crear espacios de gobierno y autoridad metropolitana en los poderes Ejecutivo y Legislativo, respetando la soberanía de las entidades federativas.</p> <p>Reconocer el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México como eje de la concertación y coordinación de las políticas de desarrollo de la metrópoli y como fuente para elaborar los planes y programas de cada entidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar a rango constitucional la concurrencia metropolitana o la figura de zona metropolitana. • Homologar las facultades, atribuciones y marcos normativos en las distintas jurisdicciones y ámbitos de gobierno (delegaciones y municipios) dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México y, por el otro, los marcos jurídicos y los regímenes fiscales. • Sincronizar los procesos electorales en ambas entidades para efectos metropolitanos. • Definición y acuerdos sobre el monto y medida de las materias que debieran estar sujetas a coordinación. • Actualizar el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de

⁹⁹ Cfr. “Cimientos para la Seguridad Integral”, *Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011*, PDF, *Web cit.*, pp. 133 y 134.

Crear mecanismos de coordinación y colaboración, para que los acuerdos sean obligatorios y se cuente con recursos propios para ejecutarlos.

México y hacer obligatoria su ejecución para el DF y el Estado de México, incorporando la Región de Tizayuca en el estado de Hidalgo. Al alcanzar el estatus de obligatorio, los planes y programas del Estado de México y del DF, deberán adecuarse a fin de que sean plenamente compatibles con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

- Sincronizar y homologar la normatividad de ambas entidades en las materias consideradas y aprobadas como metropolitanas. Igualmente, con las políticas y normatividad impositivas, especialmente relacionadas con la propiedad raíz, el agua, la energía, los transportes y vialidades, entre otras.
- Asociar las bases fiscales de entidades y municipios.
- Cuantificar el costo de los servicios, evaluando cuánto paga cada entidad para establecer prioridades y compensaciones y

Disparidad de necesidades, y desigualdad en la distribución de recursos económicos que hagan frente a la agudización de necesidades y reclamos sociales.

Ofrecer soluciones múltiples a las necesidades de infraestructura y equipamiento por medio de mecanismos impositivos innovadores.

determinar en qué y cuánto se debe gastar.

- Reordenar el impuesto predial, así como el cobro de los servicios de agua, transporte y basura e implantar impuestos a la plusvalía y a los terrenos libres de construcción y/o baldíos obligando su ocupación con los usos previstos en los planes urbanos.
- Promover aportaciones directas de la federación para obras y acciones metropolitanas, bajo el principio que es el asiento de la capital nacional.
- Promover adicionalmente una base gravable propia, que permita una fuente autónoma de recursos para la atención de las materias consideradas metropolitanas.
- Institucionalizar y ampliar el Fondo Metropolitano de la Zona Metropolitana del Valle de México y crear un nacional como mecanismo de financiamiento que permita partidas de presupuesto metropolitano (asignaciones

Desarrollar esquemas autónomos de redistribución de las cargas públicas para la infraestructura metropolitana.

Crear instituciones formales para la planeación, la toma de decisiones de políticas públicas, la legislación, el financiamiento del desarrollo metropolitano, entre otras.

- presupuestales etiquetadas).
- Cambios jurídicos para que todos los actores sociales paguen lo que deben pagar y para crear estructuras para la coordinación metropolitana o incluso para el gobierno metropolitano:
- Parlamento o Asamblea Metropolitana para legislar sobre las materias metropolitanas.
- Consejo Metropolitano con comisiones operativas, con capacidad de decisión sobre el curso de las acciones y políticas en las materias metropolitanas.
- Instituto de Planeación Metropolitana con fuerte presencia ciudadana, responsable de elaborar, dar seguimiento y evaluar el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Permitirá dar continuidad al esfuerzo de planeación/gestión más allá de los periodos político administrativos particulares de las entidades y municipios / delegaciones.
- Observatorio Metropolitano, responsable del Sistema de

Información Geográfica “SIG”¹⁰⁰ metropolitano, y del Sistema de Indicadores, para dar seguimiento a los fenómenos y las políticas en la Zona Metropolitana del Valle de México, con la participación de instituciones sociales y/o académicas.

- Corporación de Desarrollo Económico, responsable de las políticas de inversión productiva.
- Empresas metropolitanas e instancias ejecutivas, públicas o mixtas para la provisión de servicios que requiere la zona Metropolitana del Valle de México; otras.

En congruencia con la lista de líneas de acción en el ámbito Macro Regional, en el siguiente subcapítulo se detallan las particularidades de la estrategia Regional en seguridad pública, la cual integra propuestas consensuadas, y se organiza también a partir de los pilares y cimientos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.

3.2.1. LAS POLÍTICAS ESTATALES EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, DEL ESTADO DE MÉXICO

A fin de plantear la estrategia regional sobre las políticas estatales visualizadas en la Región XI Texcoco, que conforma parte de la Macro Región III, se establecerá un análisis FODA, y posteriormente una síntesis de la problemática

¹⁰⁰ MÉXICO. CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA ZONA METROPOLITANA A.C. *Sistema de Información Geográfica Metrópoli 2025*, [s. p.], en <http://www.sigmetropoli2025.com> p. Web consultada el 23 de diciembre de 2007 a las 19:23 horas.

principal; así mismo, los objetivos estratégicos para poder enfrentarla. Lo que representa una posibilidad que emana de las condiciones de desarrollo de la citada región, tanto por sus fortalezas y oportunidades. Con ello, se comprenderá el compromiso del Gobierno Estatal, cuyo objeto es el de enfrentar las problemáticas actuales, ya por sus postulados políticos y los encargos que han sido asumidos con su población.

El diseño de la estrategia para la Región XI Texcoco, es un compromiso que asume el Gobierno Estatal para trabajar de la mano con los ayuntamientos y con la población, para que se conviertan en realidad los objetivos y metas que la soportan.

Permite por un lado, determinar las líneas de acción que seguirá el Gobierno del Estado para solucionar la problemática y potenciar las fortalezas de la región, tomando como base el contexto macro regional y estatal; y por otro, constituir el sustento para integrar la cartera de proyectos estratégicos prioritarios para la Región XI Texcoco.

Dichos proyectos, materializan las estrategias en el corto, mediano y largo plazo, permitiendo de esta forma, el logro paulatino del escenario factible diseñado para nuestra región.

Bajo este enfoque, “la estrategia para la Macro Región III, se integra de una misión, visión, objetivos, líneas de acción y proyectos estratégicos, mismas que se organizan en torno a los Pilares y Cimientos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011”.¹⁰¹

Con el objetivo de sustentar la citada estrategia regional 2005-2011, a continuación se presenta el análisis FODA que a manera de síntesis refleja el diagnóstico respecto de la situación que prevaleció al término de la administración 1999-2005, de la que fuera Región VII, actualmente Región XI Texcoco.

¹⁰¹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011*, en <https://www.edomexico.gob.mx/portalgem/sfinanzas/htm/administraciongub/plandedesarrollo.htm> p. Web consultada el 23 de diciembre de 2007 a las 19:38 horas.

“ANÁLISIS FODA 1999-2005 REGIÓN VII”¹⁰²

Panorama	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Social	Es la segunda región menos poblada de la macro-región, con 350 mil habitantes. Bajas tasas de crecimiento de población en promedio regional (1.7%), Texcoco (0.5%), Papalotla (1.7%) y Chiconcuac (1.8%). Densidad de población inferior al promedio macro-regional en todos los municipios excepto Chiconcuac (2 mil 800	Es la penúltima región receptora de inmigrantes en la macro-región, recibió mil 900 personas al año en el periodo 2000-2005 con una tendencia pronunciada a la baja. La llegada de inmigración se concentra en el municipio de Texcoco, que recibe mil 400 personas al año.	Altas tasas de crecimiento de población en Tezoyuca (6.1%) y Atenco (4.4%). Tasa de natalidad superior al promedio macro-regional y estatal, y muy alta en Papalotla, Chiconcuac y Chiautla. Tasa de mortalidad superior al promedio macro-regional y estatal, muy alta en Papalotla y Chiconcuac. El 63% de la PEA regional percibe ingresos inferiores a 3 salarios	

¹⁰² Cfr. “Estrategia regional”, *Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011*, PDF, *Web cit.*, pp. 136-139.

	<p>habitantes por Km2) y Tezoyuca 2 mil 300.</p> <p>Presenta muy baja incidencia de emigración hacia Estados Unidos.</p> <p>Alta cobertura de drenaje y electricidad en la vivienda (porcentual).</p> <p>79% de la vivienda con techo de losa, concreto o ladrillo.</p> <p>La región tiene niveles de calificación de la mano de obra por arriba del promedio macro-regional y estatal, impulsada por dos municipios con ese mismo comportamiento: Texcoco y Papalotla.</p>		<p>mínimos. En Atenco y Tepetlaoxtoc el porcentaje es 70%.</p> <p>Cobertura regional del 89% en el servicio de agua potable en la vivienda, con menos de 80% en Tezoyuca y Atenco. Pese al alto porcentaje de cobertura de servicios en viviendas, persisten 8 mil 400 viviendas sin agua potable, 3 mil sin drenaje y 900 sin electricidad, principalmente concentradas en Texcoco, Atenco, Tezoyuca y Tepetlaoxtoc.</p> <p>Concentra 4 mil 400 viviendas precarias (techo de lámina,</p>	
--	---	--	--	--

	<p>Bajos y muy bajos índices de marginación en la región.</p>		<p>cartón o palma), principalmente en Texcoco (2 mil 600). 9 mil 600 personas mayores de 15 años analfabetas, 6 mil en el municipio de Texcoco. 4 mil niños de 5 a 14 años no asiste a la escuela, 2 mil 500 en Texcoco. Excepto Texcoco y Papalotla, el resto de los municipios tiene menos del 30% de su población mayor de 15 años con al menos educación media superior. Los mayores rezagos se encuentran en Tepetlaoxtoc (22.4%) y</p>
--	---	--	--

			<p>Atenco (24.9%).</p> <p>La región tiene una dotación de médicos por cada mil habitantes usuarios inferior a la macro-región y el estado, con 0.88 médicos por cada mil habitantes usuarios en Texcoco, 0.61 en Tezoyuca y el resto de los municipios tienen entre 0.36 y 0.53 (1.12 de la macro-región y 1.14 del estado).</p>	
--	--	--	--	--

<p>Económico</p>	<p>Un crecimiento anual de 3.6% del valor agregado (1993-2003)</p> <p>De forma desagregada la población ocupada se concentra en industrias manufactureras pero solo superando al comercio por 0.1%</p> <p>Los habitantes de la región se especializan en actividades secundarias y terciarias, pero las personas que laboran en ella se especializan en actividades terciarias, perdiendo así importante mano de obra local que se dedica a actividades</p>	<p>Proyecto de corredor comercial Texcoco-Atenco-Chiconcuac-Tezoyuca enfocado a condensar la actividad comercial al por menor y de productos textiles.</p>	<p>Penúltima región en valor agregado. El valor agregado se concentra en el comercio y las industrias manufactureras van perdiendo terreno, esta tendencia continúa.</p> <p>Él municipio de Texcoco con el mayor número de población ocupada se especializa en comercio.</p> <p>Únicamente el 33% de la población de 15 años y más cuenta con estudios de nivel medio superior o mayor, este porcentaje es superior al del Estado y de la macro-región.</p>	<p>Se presenta un aumento en el desempleo en los sectores de comercio y servicios a nivel país.</p>
-------------------------	---	--	---	---

	<p>secundarias.</p> <p>Se tiene una importante especialización de las personas que laboran en la fabricación de maquinaria y equipo.</p> <p>El municipio de Texcoco es un importante centro agrícola dentro del estado. La producción agrícola del municipio representa el 5% de la producción de la Macro-región (2004).</p> <p>El municipio de Atenco ha logrado aumentar la participación de las actividades secundarias al valor agregado a más del</p>			
--	---	--	--	--

	<p>70%, y tiene una especialización en fabricación de equipo de transporte, así como Texcoco tiene una importante especialización en Fabricación de maquinaria y equipo.</p>			
Territorial	<p>Cuenta con zonas de importancia ecológica, ANP Cerro Gordo. Existen grandes zonas Potencialment e forestales. Se pueden aprovechar las avenidas de agua en tiempo de lluvia para su</p>	<p>Cuenta con vías interregionales que le permiten la comunicación con las regiones Ecatepec, Chimalhuacán y Netzahualcóyotl , el Distrito Federal y con los Estados de</p>	<p>Presión del crecimiento urbano hacia zonas agrícolas y ANP (Áreas Naturales Protegidas). Déficit de equipamiento urbano y concentración en unas cuantas localidades. Déficit de vivienda. Es casi nulo el</p>	<p>Crecimiento urbano desordenad o y proliferación de asentamient os irregulares. La extracción y la recarga de agua a los mantos freáticos no es</p>

	<p>almacenamiento y potabilización o recarga de mantos freáticos mediante pozos de absorción. Cuenta con elementos de equipamiento urbano de nivel regional, principalmente de educación y salud. Existencia de gran cantidad de suelo potencialmente agrícola. Recuperación del Lago de Texcoco (Nabor Carrillo) como fuente de recarga de los mantos acuíferos. En la mayor parte de los municipios de la región</p>	<p>Tlaxcala, Puebla y DF. Cuenta con zonas que pueden ser aprovechadas para uso agropecuario. Tiene áreas forestales que pueden ser aprovechadas para actividades turísticas como parte de un corredor ecológico de nivel regional.</p>	<p>tratamiento de las aguas residuales en la región. Las vías de comunicación son insuficientes y algunas de ellas requieren de mantenimiento. El Sistema de transporte público es de mala calidad. Concentración del equipamiento en unas cuantas localidades y carencias de equipamiento en localidades dispersas creando aumento en el tiempo de desplazamiento, implicando mayores costos. Contaminación de ríos, arroyos y escurrimientos debido a las</p>	<p>proporcional. Los enlaces existentes con el DF y el estado de Tlaxcala son insuficientes para atender la demanda existente. Desplazamiento de la población hacia fuentes de empleo en DF y otras Macro Regiones.</p>
--	--	---	---	---

	<p>existen pozos. Cuenta con zonas susceptibles de urbanizar al oriente de Texcoco rumbo a Tepetlaoxtoc.</p>		<p>descargas de residuos industriales y domiciliarios, tal es el caso del Río Papalotla. Reducida cantidad de áreas aptas para urbanizar. Asentamientos irregulares en zonas con potencial agrícola. Deficiencia e insuficiencia en la capacidad de las redes hidráulicas y sanitarias. Existencia del relleno sanitario Bordo de Xochiaca. Mal y deficiente transporte Público</p>	
--	--	--	---	--

Administrativo	Tiene un nivel superior al Estado de ingresos (\$1530) y egresos públicos.		Presenta una tasa anual de crecimiento de 4.2% en el número de denuncias.	
-----------------------	--	--	---	--

A partir de lo mostrado en ésta tabla, tenemos que la misión y visión sobre dicha región, presenta un enfoque sustentable a través del aprovechamiento productivo de las tierras agrícolas, la preservación de las áreas naturales mediante la integración de servicios ambientales y el desarrollo eco-turístico, que bien podrían mejorar notablemente su ámbito económico.

Una vez establecido el análisis FODA, que se constituyó en torno a la Región XI Texcoco, misma que nos representa un claro panorama de las condiciones que prevalecen en la actualidad, y que inciden negativamente en la seguridad pública. Entramos a tocar lo relativo a la “Síntesis de la Problemática Principal, su problemática, y los Objetivos Estratégicos para enfrentarla”:¹⁰³

Pilar	Ámbito	Problemática Principal	Objetivos Estratégicos
Seguridad social	Calidad de Vida	A pesar de altos niveles de cobertura	➤ Abatir los rezagos en el equipamiento educativo y de

¹⁰³ Cfr. Ibid. V. 2. Objetivos estratégicos regionales”, en *Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011*, PDF, Web cit., pp. 141 y 143.

Seguridad económica

<p>Igualdad de Oportunidades</p>	<p>servicios sociales y públicos en la región aún hay rezagos y altas tasas de natalidad y mortalidad para la macro-región</p> <p>Ingresos promedio y niveles de calificación laboral inferiores a la Macro Región</p>	<p>salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Abatir los rezagos en la dotación de servicios básicos a la vivienda, sobre todo agua potable. ➤ Ampliar el acceso a educación media superior y superior de calidad. ➤ Fomentar la capacitación de la fuerza laboral.
<p>Desarrollo Económico</p>	<p>Concentración de la población y las unidades económicas en el sector comercio como resultado del poco dinamismo de las industrias manufactureras.</p> <p>Pocos programas de apoyo a actividades agrícolas y forestales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomentar la creación de sitios comerciales. ➤ Fomentar los proyectos eco-turísticos, como complemento para disminuir los rezagos de los municipios con vocación hacia las actividades primarias. ➤ Promover programas de apoyo a actividades primarias. ➤ Organizar a dueños y poseedores de

			bosques para elaborar y ejecutar Programas de Manejo Forestal.
Estructura urbana y sistema de ciudades	<p>Inmanejable expansión urbana hacia el oriente de la región.</p> <p>Presión del crecimiento urbano de la ZMCM hacia la zona oriente de la región en zonas agrícolas.</p> <p>Crecimiento urbano desordenado y proliferación de asentamientos irregulares.</p> <p>Reducida cantidad de áreas aptas para urbanizar.</p> <p>Asentamientos irregulares en zonas con potencial agrícola.</p>	<p>➤ Impulsar el desarrollo de los municipios que conforman la región a través de la consolidación y crecimiento de zonas aptas, con viabilidad de infraestructura y servicios aprovechando la capacidad de infraestructura instalada.</p> <p>➤ Promover una distribución de la población acorde con las potencialidades regionales de desarrollo sustentable.</p> <p>➤ Orientar la oferta de vivienda hacia centros de población o regiones prioritarias</p>	

en el desarrollo regional de la región, así como a nuevos corredores de transporte.

Pilar	Ámbito	Problemática Principal	Objetivos Estratégicos
	Desarrollo Sustentable	<p>Crisis en el abastecimiento y desalojo de agua. La extracción y la recarga de agua a los mantos freáticos no es proporcional.</p> <p>Presión del crecimiento urbano hacia ANP. Pérdida de suelos en ANP en Cerro Gordo y reserva estatal Tepotzingo y cambio de uso de suelo de forestal a agrícola y de régimen social a</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Construcción de la infraestructura faltante para el abastecimiento de agua potable y drenaje. ➤ Promover el manejo integral y sustentable del agua al acuífero. ➤ Proteger ANP y establecer zonas de amortiguamiento altamente restringidas al desarrollo urbano. ➤ Implementar políticas de tratamiento y reutilización de agua residual a través de infraestructura ambiental eficiente, con tecnología de punta y financieramente viable. ➤ Implementar políticas para el adecuado manejo y

	<p>particular.</p> <p>Contaminación de ríos, arroyos y escurrimientos debido a las descargas de residuos industriales y domiciliarios, tal es el caso del Río Papalotla.</p> <p>Inadecuada disposición de desechos sólidos.</p>	<p>disposición de desechos sólidos y promover su reutilización o reciclamiento.</p> <p>➤ Fomentar la organización y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.</p>
<p>Infraestructura y transporte</p>	<p>Crisis de movilidad. Las vías de comunicación son insuficientes y algunas de ellas requieren de mantenimiento.</p> <p>El Sistema de transporte público es de mala calidad.</p>	<p>➤ Mejorar el bienestar social de la población con la finalidad de disminuir los rezagos existentes entre los habitantes de la región.</p> <p>➤ Completar vialidades que permitan la penetración a las zonas urbanas.</p> <p>➤ Impulsar obras que permitan una mayor interacción intra e interregional, a fin de dinamizar las actividades productivas para lograr que la región se profile competitiva y atractiva a la inversión.</p> <p>➤ Articulación de proyectos de transporte masivo</p>

Cimientos Para la Seguridad Integral	Seguridad Pública	<p>Seguridad pública</p>	<p>Pobreza y desigualdad asociadas a presiones sobre la seguridad pública y la gobernabilidad</p>	<p>férreo y de autobuses rápidos.</p> <p>➤ Fortalecer la seguridad pública y la gobernabilidad.</p>
	Seguridad Integral	<p>Seguridad Integral</p>	<p>Ausencia de una coordinación intermunicipal que involucre aquellos municipios con colindancia con otras regiones del Estado de México</p>	<p>➤ Promover la creación de coordinaciones o mecanismos intermunicipales, los cuales tengan como objetivo la cooperación para resolver problemas inter-regionales e intra-regionales</p>
			<p>Ausencia de una coordinación interestatal que involucre aquellos municipios con colindancia con el Estado de Tlaxcala</p>	<p>➤ Promover la creación de coordinaciones o mecanismos interestatales, los cuales tengan como objetivo la cooperación para resolver problemas que involucran a los municipios de la región así como los municipios colindantes del estado de Tlaxcala.</p>

Disparidad de necesidades, y desigualdad en la distribución de recursos económicos que hagan frente a la agudización de necesidades y reclamos sociales.¹⁰⁴

- Crear, actualizar y regular mecanismos que permitan la captación de recursos para la región.
- Crear y actualizar mecanismos de recaudación y gasto fiscal que permitan un gasto y una recaudación fiscal eficiente y transparente.

De los anteriores esquemas, se deduce que existe una problemática que requiere del fortalecimiento de la seguridad pública en la Región XI Texcoco, Macro Región III, y por ende de una integración de políticas públicas en la materia.

3.2.2. POLÍTICAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Las políticas en prevención del delito son programas, acciones y lineamientos para evitar o anticiparse a la comisión de ilícitos, por lo cual, a continuación citamos algunas líneas de acción, cuyo objetivo se marca en el fortalecimiento de la seguridad pública y la gobernabilidad en la Región XI Texcoco, bajo el tenor de los siguientes enunciados:

- ❖ “Fortalecer y diseñar las acciones preventivas de seguridad pública en la Zona Metropolitana, a fin de erradicar la comisión de actos delictivos.
- ❖ “Firmar convenios con autoridades del Distrito Federal y municipales de las jurisdicciones de la Zona Metropolitana, con el fin de implementar acciones policiales conjuntas para el combate a la delincuencia.
- ❖ “Desarrollar una política de prevención e inhibición de la comisión de delitos.
- ❖ “Coordinar con autoridades de seguridad pública, educación y salud de los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil, el desarrollo de la política

¹⁰⁴ Dicho problema, así como sus objetivos y líneas estratégicas de acción, son retomados de *Metrópoli 20025: Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, abril de 2006, *Web cit.*

en materia criminal del Estado y las acciones conjuntas de prevención del delito, generando un sistema geo referenciado de información técnica, táctica y estratégica y aplicando tecnologías especializadas.

- ❖ “Establecer mecanismos que impulsen la participación ciudadana en las políticas para la prevención del delito y fomento de la cultura de corresponsabilidad.
- ❖ “Realizar foros con la participación de los diferentes sectores sociales, grupos de Vigilantes voluntarios y autoridades de la Agencia de Seguridad Estatal para implementar acciones encaminadas a la participación ciudadana en la prevención del delito”.¹⁰⁵

3.2.3. POLÍTICAS PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA

Las políticas para combatir a la delincuencia son instrumentos que en primer plano van dirigidos a oponerse reactivamente y proactivamente contra dicho fenómeno, mediante mecanismos que prevén la participación necesaria de las autoridades, el gobierno, la policía, y la propia sociedad civil.

Para la aplicación de dichas políticas, se requiere de estrategias planificadas como las que se señalan en el Número 20 del Pilar III: Seguridad Pública, Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, referentes a nuestra región. Las cuales han sido diseñadas para aplicarse durante el periodo 2006-2012 en términos del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, para la disminución de los índices delictivos, mismas que abarcan los objetivos que a continuación se muestran:

- ✓ “Mejorar, ampliar y dignificar la infraestructura de las instituciones de reclusión.
- ✓ “Dignificar los centros ya existentes y eficientar su operación, gestionando el fortalecimiento en la participación de la federación.
- ✓ “Promover la participación ciudadana y la comunicación con la sociedad civil para fortalecer el desarrollo político”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Cfr. “Pilar III: Seguridad Pública”, *Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011*, PDF, *Web cit.*, p. 151.

¹⁰⁶ Cfr. Idem.

Para el combate a la delincuencia, en la Región XI, igualmente vamos a encontrar estrategias de seguridad integral contempladas como líneas de acción, mismas que se enlistan como sigue:

“ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD INTEGRAL REGIÓN XI”¹⁰⁷

NO.	OBJETIVOS	PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN
21	Promover la creación de coordinaciones o mecanismos intermunicipales, los cuales tengan como objetivo la cooperación para resolver problemas inter-regionales e intra regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un organismo intermunicipal el cual agrupe los intereses de los municipios colindantes con otras regiones y encabece las negociaciones y equipos de trabajo necesarios para la coordinación de proyectos inter e intra- regionales
22	Promover la creación de coordinaciones o Mecanismos interestatales, los cuales tengan como objetivo la cooperación para resolver problemas que involucran a los municipios de la región así como	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un organismo intermunicipal el cual agrupe los intereses de los municipios colindantes de la región con el estado de Puebla y encabece las negociaciones y equipos de trabajo necesarios para la coordinación de proyectos interestatales. • Realizar proyectos de planeación territorial conjunta para poder vincular las misiones y visiones de la región con aquéllas contempladas por el gobierno de Tlaxcala.

¹⁰⁷ Cfr. Ibid., p. 152.

	los municipios colindantes del estado de Tlaxcala.	
23	Crear, actualizar y regular mecanismos que permitan la captación de recursos para la región.	<ul style="list-style-type: none"> • Interactuar con las dependencias, organismos auxiliares y municipios para asegurar que la actualización de su marco jurídico administrativo sea congruente con las necesidades institucionales, económicas, sociales, políticas, fiscales, financieras, hacendarias, tecnológicas y de comunicación. • Elaborar mecanismos fiscales que incentiven el cambio de los productores y otros agentes económicos inmersos en la economía informal a la economía formal.
24	Crear y actualizar mecanismos de recaudación y gasto fiscal que permitan un gasto y una recaudación fiscal eficiente y transparente.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y divulgar los mecanismos de premiación de recaudación fiscal municipal que considera el gobierno federal y estatal. • Diseñar un sistema automatizado con información estadística hacendaria que permita disponer de módulos de consulta y análisis de los gobiernos municipales con respecto al ejercicio del gasto público.

Como podemos observar en la tabla, se hace notorio el hecho de crear políticas que permitan la participación de la población mexiquense en conjunto con el Gobierno Estatal, con el fin de lograr los objetivos previstos.

Podemos señalar que entre los municipios de la Región XI Texcoco, ya se han venido realizando operativos en conjunto, mediante convenios de colaboración que de una u otra manera han coadyuvado al mantenimiento de la seguridad pública; sin embargo factores como los cambios tan apresurados de los gobiernos municipales, la falta de recursos y de profesionalización, han contribuido a la desintegración de las políticas funcionales y sistematizadas para el combate a la delincuencia y la prevención del delito en las municipalidades de la citada región.

3.3. POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN OTRAS ENTIDADES DEL PAÍS

Enseguida establecemos las políticas que en seguridad pública se ha estado utilizando en algunas de las urbes del México contemporáneo, y que respecto al presente trabajo, nos ayudaran como marco comparativo para el análisis de aquellas acciones y programas en la Región XI Texcoco, correspondiente al Estado de México.

3.3.1. EN EL DISTRITO FEDERAL

El Programa General de Desarrollo 2007-2012 del actual gobierno capitalino comulga con el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006 y el propio Programa General de Desarrollo del mismo periodo, al reconocer en su momento que “la delincuencia y la inseguridad no nacen por generación espontánea; aparecen en la ciudad como resultado de la convergencia de muchas causas: unas crónicas, instaladas en las infraestructuras mismas de la sociedad, y otras temporales y circunstanciales, que varían de lugar y tiempo”.¹⁰⁸

Muy importante en ese sentido, es la añeja cultura de la complicidad y de impunidad, y más recientemente, un clima general propicio para el crimen y el desorden. Identificándose que los factores que crean el clima de inseguridad pueden ser de carácter económico o de naturaleza social y cultural. Entre las primeras se encuentran la inequidad en la distribución de la riqueza, el incremento en los índices de pobreza y pobreza extrema así como el desempleo.

¹⁰⁸ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. “Realidad metropolitana”, *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, PDF, p. 13-14, en http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/programa2007_2012.pdf p. Web consultada el 04 de agosto de 2007 a las 08:00 horas.

Como causas sociales y culturales podemos citar: “la mala calidad educativa, el bajo nivel de escolaridad, la impunidad, la corrupción y complicidad de las autoridades, la desintegración familiar y la desconfianza de los ciudadanos en la autoridad; el crecimiento de zonas marginales y deprimidas; la proliferación de giros negros, el uso y trafico de drogas, así como el incremento en los índices de alcoholismo”.¹⁰⁹

Por la presencia simultanea de todas las causas mencionadas, tanto económicas, como sociales y culturales, en el Distrito Federal se produjo el efecto inevitable del disparo de los índices delictivos y como efecto colateral el temor, la desconfianza y replegamiento social.

Algunas calles, parques, establecimientos, conjuntos habitacionales, se convierten en territorios de la delincuencia ocasional y del hampa organizada quedando así vedados para los vecinos y transeúntes pacíficos.

“Desde el año de 1997 se presenta como el punto de inflexión del índice delictivo en la Ciudad de México. Con respecto a 1994, los principales delitos aumentaron en 78.22 por ciento, mientras que con respecto al año 2000, disminuyeron en un 29.4 por ciento”.¹¹⁰

Enseguida se presenta el cuadro sobre los delitos del año 1994 al año 2000, con su promedio diario:

Delitos Principales		1994	1997	2000
Robo a Transeúnte	Promedio Diario	46.10	93.89	67.17
	Variación		103.67%	-28.46%

¹⁰⁹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. “Opinión basada en un diagnóstico que expone la Jefatura de Gobierno”, *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal*, archivo PDF, p. 03, [s.a.], en <http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/progseguridad.pdf> p. Web consultada el 04 de agosto de 2007 a las 12:00 horas.

¹¹⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 04.

Robo de Vehículos	Promedio Diario	80.39	160.22	119.24
	Variación		99.30%	-25.58%
Robo a Transporte	Promedio Diario	28.53	63.25	32.40
	Variación		121.70%	-48.77%
Robo a Casa Habitación	Promedio Diario	15.08	23.43	17.28
	Variación		55.37%	-26.25%
Robo a Negocio	Promedio Diario	41.27	50.90	33.89
	Variación		23.33%	-33.42%
Homicidio Doloso	Promedio Diario	3.01	2.68	1.94
	Variación		-8.95%	-19.65%
Lesiones Dolosas	Promedio Diario	43.22	66.55	52.51
	Variación		53.98%	-21.10%
Violación	Promedio Diario	3.56	3.97	4.12
	Variación		11.52%	3.78%
Totales	Promedio Diario	261.16	465.43	328.55
	Variación		78.22%	-29.41%

(Cuadro No. 1) Fuente: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Como puede apreciarse, en el referido cuadro, se vino verificando una disminución sensible de los índices delictivos. Sin embargo, es necesario señalar que los delitos principalmente violentos, siguieron persistiendo con altos índices de incidencia delictiva, variando las zonas criminógenas por Delegación.

“A continuación se establecen las 10 colonias con mayor índice delictivo durante el año 2000”¹¹¹

Centro	Cuauhtémoc
Del valle	Benito Juárez
Roma	Cuauhtémoc
Narvarte	Benito Juárez
Agrícola oriental	Iztacalco
Doctores	Cuauhtémoc
Juárez	Cuauhtémoc
Guerrero	Cuauhtémoc
Portales	Benito Juárez
Santa María la Ribera	Cuauhtémoc

Los porcentajes y cifras antes señalados corresponden al año 2000. (Se toma dicho año como referente de la problemática que ha significado para la sociedad el fenómeno de la inseguridad pública, para enunciar las políticas que se implementaron desde ese entonces).

En el mismo orden de ideas, pero en el actual periodo de gobierno capitalino, tenemos que si se atiende a los hechos delictivos denunciados ante el Ministerio Público, y a partir de las que se inicia una averiguación previa, se observa que mientras en el año de 1997 el total nacional fue de 1'564,836 y bajó a 1'496,378 en el año 2005; de esa cantidad en el Distrito Federal se registraron 253,272 en 1997, disminuyendo a 174,280 en el año 2005; con estos datos es posible apreciar que, mientras en el Distrito Federal se registró un descenso de casi el 30%, en el plano nacional fue del 4%.

Si bien en el año de 1998, comenzó el descenso en la criminalidad, aún no se logra revertir a los niveles anteriores a la crisis de autoridad del Estado desatada a fines del año de 1993. “Para el año 2006 se registraron 408 delitos diarios en promedio, contra los poco más de 366 del año de 1993”.¹¹²

¹¹¹ Cfr. *Ibid.*, p. 07. Se toma el año 2000 como referente de la problemática que ha significado para la sociedad la inseguridad pública, con el objeto de enunciar las políticas que se han aplicado desde ese entonces hasta la fecha.

¹¹² Cfr. “Eje 3. Seguridad y justicia expedita” en *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, *Web cit.*, p. 38.

De lo expuesto puede deducirse que el sumario delictivo capitalino sigue siendo preocupante hasta nuestros días.

Independiente de lo que señalan los índices delictivos, se habla de los siguientes elementos obstaculizantes en el combate a la delincuencia: “a) Falta de difusión para dar a conocer las acciones emprendidas por el gobierno; b) Carencia de una estrategia de acciones preventivas para contrarrestar la incidencia delictiva; c) Carencia de coordinación entre las entidades encargadas de la seguridad pública en la Ciudad, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública; d) Distribución de la fuerza operativa con una falta de definición dado que el crecimiento de los sectores se atendió de acuerdo a inercias burocráticas, sin la planeación mínima requerida y sin atender las necesidades de la población”.¹¹³

Debemos establecer que la policía del Distrito Federal está integrada por dos tipos de policía: la Preventiva, dividida para efectos prácticos en sectorial y metropolitana, y la Complementaria, compuesta por las policías Auxiliar y Bancaria e Industrial.

Para el desarrollo operativo, la Ciudad se divide en 51 sectores distribuidos en las 16 delegaciones, a las cuales está adscrita la Policía Sectorial, que de manera territorial cubre las necesidades de cada demarcación.

La plantilla de personal operativo con que cuenta la Secretaría, incluida la Policía Complementaria, es de 85,320 elementos. De este total, la Policía Preventiva tiene asignados 26,979 elementos, distribuidos de la siguiente forma:

1. “Policía Metropolitana (total 8,093 elementos), y:
 - a. “Policía del Transporte
 - b. “Policía Femenil
 - c. “Policía Montada
 - d. “Policía Turística
 - e. “E.R.U.M. (Especialidad en Rescate y Urgencias)

¹¹³ Cfr. *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal*, archivo PDF, [s. a.], *Web cit.*, p. 9.

f. “Granaderos

2. “Policía Sectorial: 18,886 elementos

a. “68 Coordinaciones Territoriales (Especialidad Seguridad)”.¹¹⁴

De acuerdo a los datos expuestos, “existe un policía por cada 296.5 habitantes, si en la Ciudad viven 8.7 millones de personas”.¹¹⁵ Sin contar a la población flotante estimada en 3 millones de personas provenientes de los estados circunvecinos.

Podemos visualizar, entonces, que la problemática de seguridad pública en el Distrito Federal rebasa sus límites territoriales administrativos, ya que la delincuencia opera de manera metropolitana, trasladando sus actividades ilícitas de los estados circunvecinos a la Ciudad y viceversa.

Marco Legal: Por último, habrá que destacar que actualmente se cuenta con un marco jurídico institucional caduco e insuficiente, que no satisface la dinámica social, la agudización de la problemática de la inseguridad y obstaculiza las necesidades de colaboración y coordinación territorial e interinstitucional.

Marco Presupuestal: En este sentido, cabe señalar que el presupuesto asignado a las delegaciones, de acuerdo a las insuficiencias jurídicas, se encuentra bajo la administración de la propia Secretaría ante la falta de las reformas que permitan la desconcentración para el aprovechamiento de dichos recursos.

Ahora es preciso abordar algunos programas, estrategias y acciones que en seguridad pública se aplicaron en el Distrito Federal entre los años 2001 y 2006:

¹¹⁴ Cfr. Ibid., p. 10.

¹¹⁵ Dato poblacional correspondiente al año 2005, del cual el cambio demográfico de disminución de la tasa de natalidad y la migración, mantendrán dicha cifra por los próximos 16 años, siendo hacia el 2030 cuando se prevé se establezca en alrededor de 8.6 millones. Según se establece en el diagnóstico general del *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, Web cit., p. 12.

En materia de Acciones Preventivas: De las tareas que la policía preventiva cumple cotidianamente tenemos: seguridad en carreteras, seguridad en escuelas, en corredores turísticos, operativos en zonas de alta incidencia), anti asalto a microbuses, vigilancia en paraderos y unidades habitacionales, de vialidad y tránsito, mantener el orden público cuando se presentan manifestaciones, concentraciones y marchas; vigilar y realizar acciones de control y tránsito vial, así como, ofrecer servicios de rescate y emergencia.

Por otra parte, tenemos que para el periodo de gobierno 2001-2006, el Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública definió la necesidad de que el Programa Integral de Coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal año 2000, contemplara en el ámbito de sus respectivas competencias, la coordinación operativa y administrativa de sus actividades en las siguientes materias:

- I. "Acciones policiales;
- II. "Profesionalización y capacitación de fuerzas policiacas;
- 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. "Elaboración del programa de seguridad pública 2001-2006, y
- XI. "Evaluación del programa integral de seguridad pública y procuración de justicia".¹¹⁶

- **Acciones policiales conjuntas**

Para combatir los delitos de:

- ✓ "Robo a transeúnte;
- ✓ "Robo de vehículo, y
- ✓ "Delincuencia Organizada".¹¹⁷

¹¹⁶ Se da esta referencia porque se pretendió que se contaría con un programa de seguridad pública que coordinara las materias que se enlistan.

¹¹⁷ La mayoría de estas acciones operan actualmente en el Centro Histórico con algunas variantes según las necesidades del lugar en que se han implementado.

De acuerdo a las acciones policiales enunciadas, y en atención al contenido del citado programa integral de seguridad pública y procuración de justicia del Distrito Federal, se propusieron los mecanismos y lineamientos conforme a los cuales la Policía del Distrito Federal, actuaría bajo la autoridad y mando de la Procuraduría cuando intervenga como auxiliar del Ministerio Público en la averiguación ó persecución de estos delitos.

Igualmente, para implementar una vigilancia abierta con objetivos preventivos y disuasivos se previno montar las siguientes acciones de acuerdo al multicitado programa:

- ✓ “Operativo ‘Las Diez Colonias Más Conflictivas’
- ✓ “Corredores turísticos y Centro Histórico
- ✓ “Corredores industriales
- ✓ “Corredores comerciales, y
- ✓ “Operativo Protoescolar”.¹¹⁸

La Secretaria de Seguridad Pública, en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, también implementaron diversos operativos preventivos y disuasivos.

Las acciones coordinadas para el combate de delitos y los operativos preventivos, se detallan en el capítulo de “Acciones Específicas Coordinadas” en el multicitado Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, mismo que señala distintas estrategias que apoyaran a la seguridad pública en el combate al delito bajo los siguientes rubros:

- A) “Profesionalización y capacitación de fuerzas policiacas;
- B) “Combate a la corrupción;
- C) “Combate al crimen organizado;
- D) “Inteligencia policial;
- E) “Coordinación intergubernamental;
- F) “Información a la ciudadanía;
- G) “Comités vecinales y participación ciudadana, y

¹¹⁸ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, archivo PDF, Web cit., p. 30.

H) “Revisión de la legislación

“Referente al inciso E), tenemos como ejemplo a la **UNIPOL** como forma de coordinación”.¹¹⁹

Tocante al Programa de seguridad pública 2001-2006 del Distrito Federal tenemos que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública, de manera conjunta y coordinada trabajaron en:

- “Formular y presentar en tiempo y forma el Programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, para el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 en los términos de la legislación vigente.
- “Desarrollar el Programa de Seguridad Pública para el D. F. para el corto, mediano y largo plazo de acuerdo a las disposiciones y lineamientos que señale el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal”.¹²⁰

La elaboración de dichos Programas contemplaron los objetivos de coordinación detallados en el programa integral de seguridad pública y procuración de justicia del Distrito Federal.

En cuanto a la evaluación del programa integral de seguridad pública y procuración de justicia pensamos que la mejor evaluación de cualquier programa

¹¹⁹CRUZ MONROY, Filiberto. *Dice la PGJDF que las policías no se unifican*. Diario EXONline, México, 22 de mayo de 2008, [s. p.], en http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/comunidad/pulsocapitalino/las_policias_no_se_unifican_dice_la_pgjdf/227736 p. Web consultada el 28 de mayo de 2008 a las 17:00 horas.

Respecto a la coordinación intergubernamental, el 21 de mayo dos mil ocho se publicó en la Gaceta Oficial de Gobierno del Distrito Federal la implementación del Sistema de Coordinación Policial del Distrito Federal (**Unipol**) que mediante planeación y evaluación de acciones actuará a través de Mandos Únicos Operativos en las coordinaciones territoriales con mayor incidencia delictiva. De acuerdo al Procurador Capitalino Rodolfo Félix Cárdenas “no es una unificación de las policías, porque lo prohíbe la Constitución, sino un trabajo conjunto, con visión a futuro por la posible aprobación de la reforma al sistema de justicia penal. [...] Tenemos que actuar sobre la base de operativos temáticos. [...] ir con tiros de precisión para ir a atacar aquellas zonas que tenemos identificadas y las cuales vamos a extender con base en la información que nos proporcione el jefe delegacional, para que vayamos a los lugares y en los horarios, en los días y con la gente que queremos encontrar”, comentó al poner en marcha el programa en la delegación Iztapalapa, con alto índice delincencial. [...] En el acuerdo se precisa que operará a través de mandos únicos operativos en las coordinaciones con mayor incidencia delictiva y que arranca formalmente hoy”. **Su fin es prevenir, erradicar e investigar delitos.**

¹²⁰ Ibid., p. 42.

es la opinión pública, por lo que se recomienda que se continúe con la información de los índices delictivos que se presentan a través de la internet diariamente, pero sugerimos que cada mes se publiquen los índices delictivos y las estadísticas correspondientes en los periódicos de mayor circulación.

Consideramos necesario establecer mecanismos de comunicación con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para informar de los avances en la consecución de los objetivos del Programa.

Hacia el interior del Gobierno la metodología más efectiva para evaluar este programa en nuestra opinión, son los informes y partes del mando que se presentan diariamente al Jefe de Gobierno. Recomendamos que esta práctica continúe, no solo por los efectos innovadores y de motivación que tiene en las fuerzas policíacas, sino porque se ha convertido en el instrumento más efectivo de comunicación entre los responsables del gobierno y seguridad de la ciudad. Además de que las minutas de estas reuniones debieran incluir las observaciones con la información suficiente para rectificar o ratificar el programa vigente.

Hasta este momento han quedado señaladas las políticas que en materia de seguridad pública se llevan a cabo en el Distrito Federal, y que nos dan un panorama sobre el trabajo del gobierno en la citada entidad.

Por último, cabe señalar que desde el año 2005 se ha venido aplicando un Programa Institucional de Prevención del Delito, en los términos que a continuación se enlistan:

“OBJETIVO: Contribuir al fortalecimiento de una cultura de prevención al delito entre los habitantes del Distrito Federal, principalmente en el seno familiar, mediante la combinación de procesos de acción, reflexión y análisis, con esquemas orientados a incrementar la seguridad personal.

“LINEAS DE ACCIÓN: Pláticas, Talleres de Formación de Multiplicadores Conferencia, y Dópticos”.

“DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA. El Programa Institucional de Prevención al Delito está dividido en 4 subprogramas estructurados de la siguiente manera: “En Familia es Mejor”, con los módulos “Comunicación Afectiva y Efectiva”, “Prevención de las Adicciones” y “Prevención del Embarazo en

Adolescentes”, los cuales están dirigidos a los padres de familia y adolescentes, para sensibilizarlos sobre la importancia de fomentar la convivencia armónica en el seno familiar, así como la de establecer una excelente comunicación, pilares fundamentales para prevenir el problema de las adicciones y todo tipo de conductas antisociales”.¹²¹

El subprograma “La Policía a Favor de la Integración Familiar”, con su módulo “Prevención de la Violencia Familiar”, se ha venido estructurando para presentarse a las familias y parejas que deseen entender mejor la problemática de la violencia familiar y sus repercusiones jurídicas y sociales. Con estos módulos se fomenta una cultura de prevención y en su caso cuando existe violencia en la familia, que los asistentes cuenten con la información de los organismos a los que pueden acudir en busca de apoyo y tratamiento especializado.

El subprograma “Prevención a Favor de la Seguridad Física y Emocional del Infante”, con su módulo “Seguridad Infantil” en donde se abordan los temas de “Prevención del Extravío y Robo de Menores”, “Prevención del Maltrato Infantil” y “Prevención del Abuso Sexual en Menores de Edad”, ha estado dirigido a los padres de familia, pero principalmente a niños de entre 6 y 12 años de edad, para resaltar la importancia de fomentar la comunicación y la confianza entre padres e hijos, como parte primordial de una cultura de protección y seguridad personal del menor.

Finalmente, el subprograma “Prevención al Delito” ha estado contando con los módulos “Funciones y Atribuciones de la SSPDF”, “Prevención al Delito” y “Organización Comunitaria” los cuales están dirigidos a la comunidad en general, con el propósito de orientarlos en materia de las medidas que deben adoptar para no ser objeto de la comisión de un delito o en su caso, cuando ya ha sido víctima de la delincuencia, la importancia que tiene el denunciar el delito ante las autoridades correspondientes.

¹²¹ MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. *Programa Institucional de Prevención del Delito*, [s. p.], en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/Institucional.htm> p. Web consultada el 12 de enero de 2008 a las 15:47 horas.

COMO BENEFICIARIOS SE TIENEN A: Los Comités Vecinales; Coordinaciones Delegacionales de Seguridad Pública; Instituciones Educativas Públicas y Privadas; Organizaciones Sociales; Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Los módulos anteriormente descritos, están estructurados de tal forma que permiten orientar sobre problemas específicos a la familia, pero sobre todo a sensibilizar a las nuevas generaciones que "Una Ciudad segura no es la que tiene a los mejores policías, sino la que cuenta con la colaboración responsable de sus Ciudadanos" y que esto solo se puede lograr cuando se forman y desarrollan esquemas de comunicación, apoyo y confianza en el seno familiar.

Respecto del programa citado, en el año 2005 se realizaron un total de 360 pláticas beneficiando a una población de 14,728 personas.

Igualmente, a partir de mayo de 2002, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) puso en operación el Programa de Seguridad Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México, con la finalidad de reducir el índice delictivo y lograr un bienestar en lo que respecta a la integridad física de las personas y su patrimonio, así como hacer prevalecer la libertad, el orden y la paz social.

Entre las acciones decisivas para el combate a la delincuencia se encontraron:

- I. "La creación del PUESTO DE MANDO DEL CENTRO HISTÓRICO (PMCH), el cual fue inaugurado el 29 de mayo de 2003;
- II. "El uso de tecnología se hace presente con el Centro de Atención Inmediata al Público Móvil (CAIP), dos unidades eléctricas que salen a las plazas con mayor afluencia de personas a ofrecer los servicios del CAIP;
- III. "100 cámaras de video de circuito cerrado, cuya movilidad es de 360 grados y 180 grados de manera vertical, asimismo tienen un alcance de 200 metros y un acercamiento de medio metro de distancia, ubicadas de manera estratégica en las zonas con mayor afluencia de personas;
- IV. "Centinela, 15 equipos electrónicos de observación, emergencia e información general, las 24 horas del día y capacidad de intercomunicación inmediata vía audio y video;

- V. “Central de Alarmas cuyo servicio es gratuito y está dirigida a comercios, oficinas y viviendas de la demarcación;
- VI. “066 Centro Histórico, número telefónico gratuito de emergencias con la cual se hace contacto con la población de la demarcación, a fin de brindar una respuesta inmediata a las llamadas de auxilio;
- VII. “Denuncias Ciudadanas Anónimas (55 18 12 12), número telefónico para realizar todo tipo de denuncias, las cuales son canalizadas a las áreas correspondientes para su seguimiento, y
- VIII. “Denuncias de Delitos Federales (55 18 12 60), número telefónico para realizar denuncias de tipo federal a nivel Ciudad de México”.¹²²

Como puede apreciarse, se hicieron notar varios mecanismos bajo una estrategia bastante prometedora en la lucha contra la criminalidad del periodo 2001-2006, en el cual se combinaron la presencia policial y los programas preventivos.

Aunado a la integración de las políticas en seguridad pública que se han comentado, “encontramos que en el Programa General de Desarrollo 2007-2012, que dentro de su **Eje 3. Seguridad y justicia expedita**, señala doce estrategias que entrañan diversas acciones que se integran entre sí, destacándose una política preventiva en torno al fenómeno delictivo y a la readaptación social”.¹²³

Con tales acciones se ha perseguido un combate eficiente y efectivo en contra de la delincuencia, con el ánimo manifiesto de recuperar la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones policiales.

3.3.2. EN CHIHUAHUA

En esta entidad también vemos implementados programas y acciones como herramientas para combatir a la delincuencia, en la que se da vital importancia a la cultura de la prevención del delito y a la participación ciudadana.

¹²² Ibid., *Programa de Seguridad en el Centro Histórico*, [s. p.], en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/CentroHistorico.htm> p. Web consultada el 13 de enero de 2008 a las 19:59 horas.

¹²³ Vid. **Anexo I.**

Así tenemos en un primer plano, que la Dirección de Prevención Delictiva a nivel estatal y municipal, es la instancia dedicada a formar una cultura de la prevención basada en la promoción y difusión de los valores familiares, así como en la participación ciudadana; otra de sus principales funciones es la de establecer un diálogo entre las autoridades y la sociedad.

Dentro de las principales formas de trabajo, se tiene una constante y rigurosa investigación de campo y análisis estratégico que permite definir e identificar las zonas más necesitadas, así como los problemas que más aquejan a la sociedad.

Además de lo anterior, se siguen los:

PROGRAMAS DE PREVENCIÓN POR CATEGORÍA AÑO 2007.
Enfocados a la mujer
Atención a la familia y los valores
Enfocados a la juventud y a la niñez
Ciudadanía y prevención de delitos
Prevención de delitos en negocios
Difusión social y participación ciudadana
Atención a pueblos y comunidades rurales

Programas recabados del portal de la SSPE de Chihuahua.¹²⁴

La Dirección de Prevención Delictiva, se desempeña en el siguiente tenor: Según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, a la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y la Dirección de Prevención Delictiva de la misma le competen las siguientes responsabilidades:

“Artículo 35 Bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

“III.- Implementar acciones tendientes a prevenir ciertas formas de comportamiento criminal.

¹²⁴ MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CHIHUAHUA. *Programas de Prevención por categoría año 2007*, [s. p.], en <http://www.sspe.gob.mx/sspePrevencion/inicio.asp> p. Web consultada el 06 de agosto de 2007 a las 13:00 horas.

“VI.- Proponer al Ejecutivo del Estado las medidas que garanticen la congruencia de la política pública en materia de seguridad, prevención del delito y readaptación social de delincuentes entre las Direcciones de Seguridad Pública Municipal y/o comandancias de policía, en el ámbito de sus respectivas competencias.

“VIII.- Proponer en el seno del Consejo Estatal de Seguridad Pública, los medios indispensables para la prevención de la criminalidad y la comisión de delitos e infracciones.

“X.- Fomentar a nivel estatal la participación ciudadana, en la formulación y desarrollo de programas de prevención.

“XI.- Establecer un sistema integral de investigación, destinado a obtener, analizar, procesar e interpretar técnica y científicamente la información para la prevención de delitos e infracciones”.¹²⁵

Una de las principales formas de trabajo, consiste en una constante y rigurosa investigación de campo y análisis estratégico, el cual permite a dicha dirección, definir e identificar las zonas más necesitadas, así como los problemas que más aquejan a la sociedad, la intención de tal análisis reside en poder proporcionar a las distintas demandas de la sociedad acciones efectivas, firmes, alentadoras, pero sobre todo enfocadas a resolver la problemática de la sociedad chihuahuense. Tales acciones se llevan a cabo mediante a planeación, elaboración y aplicación de diferentes programas de difusión social y participación ciudadana.

Por otra parte, en la Dirección de Prevención Delictiva, además de combatir el delito, trabaja en la prevención del mismo, y está convencida de que la mejor forma de construir un chihuahua más próspero, es previniendo oportunamente los vicios que todavía no son visibles pero que en cualquier momento pueden convertirse en problemas mayores. De ahí el énfasis se centra en la familia, en la participación ciudadana, en el respeto y la dignidad de la mujer, en formar una juventud sana y en el cuidado de nuestra niñez.

¹²⁵ Cfr. *Qué es la dirección de prevención delictiva*, [s. p.], en <http://www.sspe.gob.mx/sspePrevencion/sspeQuees.asp> p. Web consultada el 07 de agosto de 2007 a las 14:00 horas.

Como podemos advertir, las políticas son mayormente encaminadas a la prevención del delito, de ahí el dicho de que prevenir cuesta menos que combatir a la delincuencia.

En cuanto a la política criminológica o actuar sobre el delito que se sigue en la entidad, encontramos a una institución bien cimentada y que se justifica en que la nueva Secretaría de Seguridad Pública de Chihuahua es un organismo con un perfil altamente tecnológico, enfocado a la operatividad policial con apoyo en los más avanzados sistemas de información estadísticos y herramientas tecnológicas disponibles, no sólo respecto de nuestro país, sino a nivel mundial.

Esto significa que, dentro del esquema propuesto de la nueva Secretaría, es de vital importancia la Dirección de Política Criminal y Estadística, ya que es un eslabón crítico en la consolidación de metas de la Secretaría.

Cabe señalar en este momento que el término **Política Criminal** se refiere a que “la política que el Estado adopta en materia criminal, y tiene como función la lucha contra el delito, para lograr la vida ordenada en comunidad, la que realiza previniéndolo o restringiéndolo. Para ello por tanto, diseña y utiliza medidas de prevención (general y especial) y/o de represión; las que a su vez pueden ser de carácter “no Penal” o de carácter “penal”.¹²⁶

Una vez establecido dicho término, y continuando con nuestra temática, tenemos que la Dirección de Política Criminal y Estadística de Chihuahua, en lo que a política criminal se refiere, “es la que tiene a su cargo fijar las estrategias necesarias para el análisis, del comportamiento criminógeno, para establecer un programa que coadyuve al desarrollo de las Direcciones que integran la Secretaría”.¹²⁷

¹²⁶ MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. “Sobre el estado actual de la dogmática jurídico penal mexicana”, *La Ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI: coloquio internacional: con motivo de la instauración del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) del 22 al 26 de enero de 1996*. México, 1998, pp. 31 y 32.

¹²⁷ Cfr. *Dirección de Política Criminal y Estadística*, [s. p.], en <http://www.sspe.gob.mx/sspePoliticaCriminal/inicio.asp> p. Web consultada el 07 de agosto de 2007 a las 18:30 horas.

Para ello, se integran líneas que representan acciones claras y concisas para combatir a la delincuencia; pero además, se han elaborado una serie de trípticos encaminados a una cultura de la prevención del delito bajo las siguientes directrices: Evita un ataque, camina seguro, conoce a tu enemigo, escuela segura, la familia es primero, guardia seguro, lugar seguro, protege tu patrimonio, ¿Seguro que está seguro?, medidas de prevención de robo a casa habitación, medidas de prevención de asalto a negocios y casas comerciales, medidas de prevención de robo a ganado, diviértete con responsabilidad estas vacaciones, vecino vigilante, violencia y violencia intrafamiliar.

Como vemos, se han establecido un sin número de políticas preventivas para evitar la generación del delito. En pocas palabras, se trata de contener y anticiparse a las conductas delictivas mediante el uso de la tecnología y de la participación ciudadana, a través de acciones programadas por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua.

3.3.3. EN NUEVO LEÓN

Encargada de velar por la seguridad de la ciudadanía en el ámbito de los delitos, encontramos a la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León, la cual tiene como misión la prevención de actos delictivos, velar por los derechos de las personas, y proteger su patrimonio.

Es su responsabilidad, además, incentivar la participación ciudadana, como pilar central de las labores de prevención de los delitos.

Con pleno respeto a los Derechos Humanos y la protección de las víctimas, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado tiene también bajo su cargo la readaptación social.

En un esfuerzo conjunto, se han fortalecido las relaciones con la Federación, y con otros estados vecinos. “Con estas entidades, y la participación de la

Procuraduría General de Justicia y los 51 gobiernos municipales, se redoblan esfuerzos en el combate a la delincuencia y la persecución de los delitos”.¹²⁸

Las políticas implementadas en Nuevo León, han tenido como misión prevenir la comisión de ilícitos del fuero local y coadyuvar en materia del fuero Federal con personal capacitado de forma profesional, con honestidad y eficiencia; salvaguardando la integridad física y patrimonial de los nuevoleonenses y sus visitantes, a través de la modernización de las corporaciones policiales, procurando una cultura ciudadana de respeto al Estado de Derecho.

En lo tocante a la visión, se ha pretendido colaborar con el proyecto de gobierno de la actual administración, a fin de otorgar a los habitantes de Nuevo León seguridad pública eficaz, cumpliendo cabalmente los lineamientos jurídicos en un marco de respeto a la Ley.

Para lograr los objetivos en materia de seguridad pública, se le ha dado gran importancia a la participación de la ciudadanía, en virtud de ser el medio idóneo para canalizar las políticas que se generan en torno al fenómeno delincencial.

Por otra parte, en el PED nuevoleonés 2004-2009, podemos apreciar un “Capítulo 2: Por un Nuevo León seguro con justicia para todos”,¹²⁹ que muestra el compromiso de garantizar la integridad física y patrimonial de la población nuevoleonesa, a través de la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, mismas que constituyen una de las más altas prioridades para el Gobierno Estatal.

En este contexto, delitos de competencia federal como el narcotráfico preocupan seriamente a la comunidad. Los indicadores referentes a los delitos vinculados con el tráfico y consumo de estupefacientes han crecido en más de 100 por ciento en los últimos tres años.

¹²⁸ Cfr. MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE NUEVO LEÓN. *Visión de la Seguridad Pública*, [s. p.], en http://www.nl.gob.mx/?P=sec_seg_publica p. Web consultada el 18 de enero de 2008 a las 18:57 horas.

¹²⁹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DE NUEVO LEÓN. “Capítulo 2: Por un Nuevo León seguro con justicia para todos”, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, PDF, p. 1-22, en http://www.nl.gob.mx/pics/pages/plan_desarrollo.base/Capitulo2.pdf p. Web consultada el 18 de enero de 2008 a las 19:29 horas.

Adicionalmente, otras actividades delictivas que han dañado a la sociedad nuevoleonense, y ahuyentado a la inversión productiva son: robos bancarios, secuestros, robo de mercancías, piratería y contrabando. Para apreciar la magnitud de estos fenómenos conviene considerar el incremento que han presentado en los últimos años, los asaltos a personas y los robos a negocios.

Se reconoce en el propio plan de desarrollo de la entidad, que los instrumentos del Gobierno del Estado para superar estos retos requieren revisarse y fortalecerse. Entonces encontramos que al igual que el Estado de México, Nuevo León se enfrenta a una falta de integración en sus políticas de seguridad pública para el combate a la delincuencia.

Los aspectos negativos que afectan el funcionamiento y la cohesión de tales políticas, han versado en:

- Falta de efectivos de la policía y la distribución de sus elementos no es la más adecuada;
- El reclutamiento y la capacitación de los cuerpos de seguridad padecen vicios que no han sido erradicado;
- La imagen policial carece de prestigio social y dificulta la justificación de la defensa de sus derechos;
- Adicionalmente, los salarios son bajos y no existen mecanismos adecuados para reconocer su esfuerzo, por medio de compensaciones y prestaciones laborales más amplias, y
- Asimismo, la desconfianza de la sociedad hacia las instituciones responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia, limitan el nivel de participación de ésta en las tareas de prevención y combate del delito.

En virtud de los puntos negativos expresados, ha sido fundamental por parte del estado de Nuevo León, el impulso de una política integral de prevención del delito y de seguridad pública, con base en la promoción de la participación ciudadana, en una efectiva coordinación de las instituciones y los cuerpos de seguridad, que tiene que ver con la profesionalización y dignificación de sus elementos; así como de la dotación de un equipamiento adecuado para realizar con eficiencia su función policial.

Es de vital importancia, desde nuestro punto de vista, procurar el avance en materia de procuración e impartición de justicia, a fin de ofrecer a la comunidad un servicio profesional e imparcial en estas materias, reconociendo la necesidad de reestructurar y mejorar el desempeño de la Procuraduría General de Justicia, y de apoyar el fortalecimiento del Poder Judicial, en el marco de una relación de respeto y cooperación entre poderes.

En ese sentido, el mismo plan de desarrollo menciona que el aumento de la delincuencia presiona a la infraestructura penitenciaria, y la aplicación inoportuna de los presupuestos genera rezagos en el sistema, provocando problemas como el hacinamiento y la sobrepoblación de los centros de readaptación social. A ello se suma que las deficiencias en los esquemas de rehabilitación penitenciaria, han ocasionado un crecimiento en los índices de reincidencia.

Se comprende dentro del ya referido plan de desarrollo nuevoleonés, que la construcción de un verdadero Estado de Derecho no se limita al ámbito de la prevención del delito, de la seguridad pública y de la procuración de justicia; sino que es indispensable comprometer la acción del Gobierno del Estado en la promoción de una cultura de legalidad que abarque a todos los sectores sociales, para superar los problemas ligados a la violación de las leyes, siendo necesario comprometer a la voluntad política en cada acción, lineamiento y/o programa, para hacer efectivo el combate en contra de la criminalidad y contar con una efectiva prevención delictual.

En tal sentido, el Gobierno del Estado se propuso impulsar una auténtica cultura de la legalidad, participación ciudadana y prevención del delito; de ofrecer seguridad pública eficaz; de procurar justicia en forma profesional; de alentar una impartición de justicia imparcial y expedita; de lograr una readaptación social con sentido humano; y garantizar el respeto absoluto a los derechos humanos e integrar un sistema de protección civil efectivo y oportuno.

Para alcanzar estos propósitos, el Gobierno del Estado impulsa los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción, que se muestran como sigue:

“Objetivo 1: Cultura de legalidad, participación ciudadana y prevención del delito

“Estrategias y líneas de acción: Fomento y difusión del respeto irrestricto a la Ley.

“Objetivo 2: Seguridad pública eficaz

“Estrategias y líneas de acción: ‘Cero tolerancia’ al narcotráfico y el crimen organizado y capacidad de prevención, alerta y respuesta frente al riesgo de acciones terroristas, en coordinación con las autoridades federales.

“Objetivo 3: Procuración de justicia accesible y profesional

“Estrategias y líneas de acción: Investigación criminalística científica mediante el uso de tecnología de vanguardia para hacer frente a las demandas de la sociedad en materia de procuración de justicia

“Objetivo 4: Impartición de justicia imparcial y expedita

“Estrategias y líneas de acción: Actualización del marco regulatorio y reestructuración del sistema estatal de impartición de justicia, en apoyo a las labores del Poder Judicial

“Objetivo 5: Readaptación social con sentido humano

“Estrategias y líneas de acción: Reorganización del sistema estatal de readaptación social a fin de reducir el hacinamiento en los centros penitenciarios del estado y mejorar las condiciones de seguridad

“Objetivo 6: Respeto absoluto a los derechos humanos y atención profesional a víctimas de delitos

“Estrategias y líneas de acción: Cultura de respeto a los derechos humanos”.¹³⁰

Como puede notarse, lo aparatados enunciados, muestran claramente la idea de lograr una atención en conjunto y de manera integral para el combate en contra de la delincuencia.

En cada objetivo se prevé la participación de la ciudadanía; Reorganización del sistema estatal de seguridad pública; Equipamiento, incorporación y uso de tecnología de punta en las tareas de seguridad pública; Dignificación, profesionalización y actualización permanente del personal de los cuerpos de

¹³⁰ Cfr. Ibid. “Objetivos, estrategias y líneas de acción”, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, Web cit.

seguridad del estado; Coordinación interinstitucional de las corporaciones responsables de la seguridad pública; Reestructuración del marco jurídico y organizacional de la Procuraduría General de Justicia; Canalización de recursos materiales, humanos y financieros para la procuración de justicia, con el fin de fortalecer la infraestructura e incrementar la cobertura; Promoción de una imagen positiva de la Procuraduría General de Justicia que transforme la percepción ciudadana; Promoción de métodos de conciliación como alternativa de solución a las faltas y a los delitos menores; Desarrollo de esquemas efectivos de cooperación entre las distintas instancias de seguridad, procuración e impartición de justicia, etcétera.

Como puede verse, la preocupación del Gobierno de Nuevo León para con su ciudadanía, se refleja en un proyecto bastante interesante y propositivo con claros objetivos.

Ya en algunos municipios de la entidad, como en el caso de San Pedro Garza García, se aplican programas de “denuncia anónima vía internet mediante el llenado de un formulario sobre información delictiva”.¹³¹

Con el citado formulario, la comunidad sampetrina ayuda a conocer mejor la problemática a la que se enfrenta la autoridad, donde el objetivo principal es reunir y procesar la información sobre los hechos de carácter delictivo que ocurren en los distintos sectores del municipio, con el fin de elaborar un diagnóstico más preciso sobre el problema delictivo y con esto, contribuir a la creación de estrategias encaminadas a prevenir, reducir y/o eliminar estos hechos que los aquejan.

Los datos compilados que se proporcionan son de carácter confidencial, permitiendo a la Secretaría, por medio de la Dirección de Policía y el Departamento de Prevención del Delito, elaborar estrategias, manteniendo informada a la ciudadanía en todo momento, sobre los resultados de su aplicación.

¹³¹ Cfr. *Encuesta de delitos y denuncias anónimas*, [s. p.], en <http://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Secretarias/SSPV/Encuesta2.asp> p. Web consultada el 07 de agosto de 2007 a las 12:00 horas.

En conjunto con el programa de denuncia anónima vía internet utilizado en el municipio de San Pedro, se hace uso de otro mecanismo similar que se aplica para establecer un índice real de la delincuencia, mismo que puede ser consultado por la ciudadanía en general, el cual refleja los resultados estadísticos de la referida encuesta, y que se basan en los siguientes parámetros:

- ❖ ¿Ha sufrido usted algún delito?
- ❖ ¿De que tipo de delito fue víctima?
- ❖ ¿Utilizaron algún arma?
- ❖ Edad del Agresor
- ❖ Edad de la Víctima
- ❖ ¿Denunció usted este hecho ante una autoridad?
- ❖ ¿Ante que autoridades fue denunciado?

En cuestión de prevención del delito, “tenemos a los Policías Comunitarios, aunado a la sectorización del municipio en 7 zonas para facilitar su vigilancia, por lo que a partir de esa fecha, fueron asignados grupos de hasta 15 policías a cada una de las citadas zonas para vigilar en forma continua la seguridad de los sanpedrinos, permitiendo con ello, que el policía cuente con un mejor conocimiento del área geográfica asignada para su vigilancia, además de lograr mayor cercanía y comunicación con la comunidad”.¹³²

Cabe destacar, que el 18 de octubre de 2007, la SSPV (Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad) cambió el término de “Zonas” por el de “Distritos”.

Igualmente el Policía Comunitario “Policom” arrancó en una primera etapa el pasado 14 de mayo del año en curso (2007), teniendo como único punto de vigilancia el Sector 19 correspondiente al área del “Centrito Valle”, a cargo de 10 elementos. “Posteriormente, el pasado 18 de octubre arrancó en forma oficial la segunda etapa del “Policom”, con un total de 50 elementos para dar cobertura a los Sectores 1 y 8, sin dejar descubierto el Sector 19”.¹³³

¹³² Cfr. *Ibid.*, *Policías Comunitarios*, [s. p.], en <http://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Secretarias/SSPV/PoliciasDistritos/PoliciasDistritos.asp> p. Web consultada el 26 de noviembre de 2007 a las 15:30 horas.

¹³³ Cfr. *Idem.*

Con lo anterior se ha garantizado en San Pedro la presencia de elementos del “Policom” en los Distritos 1, 2 y 3 con la finalidad de mantener un estrecho contacto con la ciudadanía bajo cuatro principios: conocimiento del territorio, obtención de información estratégica, ganar la confianza de la ciudadanía y trabajar de manera proactiva.

Como hemos visto hasta este momento, San Pedro es un municipio que se preocupa por dar alternativas para la prevención del delito, que a la vez coadyuvan al combate de las conductas criminales en dicha entidad, y que se destaca por la aplicación de modelos que han sido aplicados en otros países y que en el caso de San Pedro seguramente traerán excelentes resultados.

Otro ejemplo que podemos citar en este subcapítulo para abundar sobre la políticas en seguridad pública para el combate a la delincuencia en el territorio en Nuevo León, son las utilizadas en su capital, en donde la Secretaría de Policía Preventiva Municipal de Monterrey es la encargada de coordinar, aplicar, supervisar y formular, las acciones y programas tendientes a la seguridad y prevención del delito en la municipalidad, así mismo de promover la organización y funcionamiento de consejos o comités consultivos municipales de seguridad pública o protección ciudadana; en donde para el despacho de los asuntos de su competencia, el Secretario de la Policía Preventiva de Monterrey se auxilia de las siguientes Direcciones: Operativa, Administrativa, de Prevención y Reclusorios, de Protección Civil, de Análisis y Planeación Estratégica, y demás Subdirecciones, Coordinaciones y Jefaturas de Departamento.

Creemos que la preocupación por mantener la seguridad pública en cada uno de los municipios de la entidad Nuevoleonense como en el caso de San Pedro y Monterrey, ha sido una de las prioridades de su gobierno en el orden estatal y municipal, para el logro de una sana convivencia y bienestar económico/social de sus habitantes.

Podemos concluir que las políticas en seguridad pública para el combate del fenómeno delictivo anotadas en este subcapítulo, varían de acuerdo a las necesidades de cada población; sin embargo la delincuencia al igual busca alternativas y nuevas formas de operar, siendo necesario integrarse cada

municipio a un plan estatal bien definido, en donde se establezcan bases de datos criminógenos y se canalicen los recursos de manera prioritaria según las necesidades que presente cada municipio según los eventos delictivos que se puedan presentar.

3.4. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN OTROS PAÍSES

Es preciso dado el estudio de las políticas en seguridad pública para el combate a la delincuencia en la Región XI Texcoco Macro Región III, Estado de México, abundar sobre algunas acciones y estrategias que también se han aplicado en otras urbes del planeta. Así que abordaremos los siguientes países.

3.4.1. EN CHILE

Al igual que México, para Chile la inseguridad ciudadana que se genera por el fenómeno delincencial, se constituye “como un problema político, en la medida que se relaciona con un interés colectivo, y también en uno de tipo social, pues implica un diseño de sociedad, de convivencia, de orden y legalidad.”¹³⁴

En la República de Chile la seguridad pública incumbe al Ministerio Interior, ya que en sus funciones es el encargado de Proponer al Jefe del Estado las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social; aplicar, por medio de las autoridades de Gobierno Interior, las normas que para este efecto se dicten, y coordinar los Ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y de la ciudadanía.

Los Ministerios en el ámbito de la administración pública, son órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores (un campo más o menos específico de la actividad social, en la cual debe ejercerse la autoridad del gobierno), proponiendo y evaluando las políticas y planes correspondientes, el estudio y proposición de las normas aplicables a los sectores a su cargo, el

¹³⁴ Cfr. ALARCÓN, Anahí. *Seguridad Pública e Intervención Estatal: notas sobre la evolución en la construcción y abordaje de la problemática en Chile*, PDF, p. 01, en http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/articulo_anahi.pdf p. Web consultada el 28 de enero de 2008 a las 11:00 horas.

control del cumplimiento de las normas dictadas, la asignación de recursos y la fiscalización de las actividades del respectivo sector.

En este sentido, encontramos una subsecretaría de interior que se encarga de la aplicación de las citadas políticas; luego encontramos a la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones con un servicio público descentralizado, de carácter directivo, técnico y especializado, cuyo objetivo principal es servir de órgano coordinador de la información relacionada con el orden público, la seguridad pública interior y con las apreciaciones de inteligencia.

Podemos agregar el hecho de que del Ministerio de Defensa, Nacional dependen las instituciones encargadas del Orden y Seguridad internos, Carabineros de Chile y la Policía de investigaciones, pero su control operativo está radicado en el Ministerio del Interior como hemos apuntado con antelación.

Ahora bien, los llamados “Carabineros de Chile”¹³⁵ y Policía de Investigaciones de Chile, realizan cada uno de ellos, funciones respecto al combate al delito.

Los carabineros tienen la tarea de:

1. “Resguardar la vida y bienes de las personas.
2. “Establecer el orden público, hacer practicar los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes.
3. “Crear en las personas la adecuada predisposición para la consciente observancia del ordenamiento jurídico vigente.
4. “Proporcionar colaboración e informaciones de utilidad e interés práctico general.
5. “Dar apoyo oportuno a la comunidad nacional en situaciones de emergencia”.¹³⁶

¹³⁵ En la actualidad “existen disponibles sólo 218 carabineros por cada 100 mil habitantes, cifra que es indudablemente insuficiente si la comparamos con países desarrollados, donde por ejemplo, los europeos hacen frente a sus necesidades de seguridad ciudadana con 350 policías por cada 100 mil habitantes”.

¹³⁶ Cfr. *Instituciones de las fuerzas de orden y seguridad*, [s. p.], en <http://www.monografias.com/trabajos25/administracion-publica-chile/administracion-publica-chile.shtml> p. Web consultada el 21 de mayo de 2008 a las 14:50 horas.

Como puede apreciarse, encontramos en estos cinco puntos, una labor preventiva y de combate directo de la delincuencia. Por su parte, la policía investigadora realiza lo suyo, contribuyendo al mantenimiento de la tranquilidad pública mediante la averiguación de delitos, además de constituirse como auxiliares en la administración de justicia.

La intervención que se da en el combate al delito por parte de los Carabineros de Chile a nivel nacional va en caminado como ya se ha apuntado, en primer término “a su prevención a través de programas, acciones y recomendaciones al nacional y extranjero sobre las medidas que deben tomarse para evitar ser víctimas de un hecho ilícito; y en segundo término se refiere al que hacer cuando se ha sido víctima de la delincuencia”.¹³⁷

Una de las acciones primordiales para brindar seguridad a la ciudadanía, es el manejo del “Plan Cuadrante”, que actualmente siguen utilizando los Carabineros en Chile, en virtud de que dicho plan esta basado en información precisa acerca del número y características de su población, actividades económicas y sociales más importantes, así como la realidad delictual del mismo, lo cual arroja un perfil de la problemática. De esta manera se determina la cantidad de recursos materiales y humanos necesarios para potenciar la labor policial en los sectores o áreas que conforman cada comisaría.

Sin embargo, encontramos un análisis FODA que nos revela aquellas debilidades que están inmersas en la administración pública y que sin duda afectan al rubro de la seguridad pública y por ende, a combatir la delincuencia:

- I. “Las debilidades que la administración publica presenta se deben primordialmente a las políticas de cada servicio público y también por la legislación que los rige, que en general es demasiado burócrata, exigiendo demasiados trámites y formularios para realizar un determinado tramite o cumplir con las demandas de los usuarios, además debemos mencionar algunas carencias en los servicios públicos, entre las cuales

¹³⁷ Cfr. CHILE. CARABINEROS DE CHILE. *Temas de prevención*, [s. p.], en <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=3> p. Web consultada el 21 de mayo de 2008 a las 22:00 horas.

tenemos en algunos servicios públicos la falta de tecnología, y el poco compromiso y mala atención y poco compromiso de parte de los funcionarios públicos para resolver las demandas de los usuarios.

- II. “Otra de las debilidades en los servicios públicos sería la falta de recursos financieros y de recursos humanos, debiéndose estas en gran parte al presupuesto que asigna el Estado para cada Ministerio y sus respectivas divisiones y servicios públicos. Entendiéndose que los servicios públicos deben funcionar únicamente con el presupuesto que asigna el Estado para cada cartera (Ministerio)”.¹³⁸

Con esto se deduce que a nivel regional y municipal, no se cuentan con los recursos necesarios para hacer frente al fenómeno delictivo, lo que se agrava con las trabas que ya se han mencionado en la parte del citado análisis FODA referente a las debilidades de la administración pública.

Siguiendo con las estrategias para garantizar una seguridad pública efectiva en Chile, se han establecido XV regiones, y aunado a ello vamos a tener la figura del gobernador provincial, mismo que tiene dentro de sus atribuciones, se encuentra la de ejercer las tareas de gobierno interior, especialmente las destinadas a mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes.

Finalmente tenemos a las municipalidades, cuyo propósito es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas; en este sentido, se brinda el servicio de seguridad pública a la comuna a través de los ya citados cuerpos de policía denominados Carabineros.

Para una mejor atención policial dentro de lo posible, se han establecido comisarias en cada zona (región), y con ello áreas o sectores que se han denominado cuadrantes en donde opera el “Plan Cuadrante” referido anteriormente. De ésta manera se tiene un contacto inmediato con la víctima de

¹³⁸ Cfr. *Análisis FODA, Administración pública en Chile*, [s. p.], en <http://www.monografias.com/trabajos25/administracion-publica-chile/administracion-publica-chile2.shtml#analisfoda> p. Web consultada el 28 de enero de 2008 a las 14:59 horas.

un ilícito, a igual que la atención inmediata de alguna emergencia para llegar lo más pronto posible al lugar que se les requiera. Es así que los carabineros se coordinan y se apoyan con números telefónicos que hacen efectivo el enlace con la sociedad chilena.

Cabe anotar que los carabineros ha sido la institución mejor evaluada por la ciudadanía según encuesta realizada por cinco importantes centros de estudio nacionales, “calificando a los Carabineros como la institución más confiable del país, al lado de la fuerza armada, radios e iglesia católica”.¹³⁹

En cuanto a las políticas que desde el Estado se han implementado respecto de la seguridad ciudadana en los últimos años, se han caracterizado por la exploración de diversas fórmulas de ensayo y error que, pese a que han arrojado aprendizajes, aún la posicionan como una problemática en torno a cuya “resolución” se sostienen importantes nudos críticos. No existen consensos respecto al qué, cómo, desde dónde y con quién intervenir.

No obstante, se registra continuidad en algunos esfuerzos, las políticas y acciones en el tema han estado sujetas a las redefiniciones y apuestas de los gobiernos a cargo de la administración del país en los distintos periodos, pese a que éstos han formado parte de la misma coalición.

La seguridad pública, al igual - ó incluso más - que en otras materias, constituye un ámbito donde el encuentro y/o tensión entre lo técnico y lo político aparece como un tema clave. El criterio político permea en gran medida las prácticas que en el marco de la intervención estatal/gubernamental en seguridad se despliegan, especialmente en la medida en que el abordaje de la misma pone en juego la gobernabilidad del Estado. En la opinión pública, la demanda social aparece en relación a que la seguridad es fundamentalmente asociada al control y represión del delito.

¹³⁹ Cfr. *Carabineros es la institución mejor evaluada por la ciudadanía*, en <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/listaNoticias.do?cod=1031> p. Web consultada el 28 de enero de 2008 a las 17:00 horas.

Por lo tanto, la rentabilidad de integrar una concepción más amplia de la problemática, con apuestas preventivas a largo plazo y de efectos indirectos, es menor en relación a la focalización en el tema delictual y la victimización.

El texto ***Política pública en seguridad ciudadana en Chile: los pasos previos*** que nos habla respecto de la seguridad pública en Chile, y que es expuesto por Anahí, “reseña brevemente el contexto de la política pública en seguridad desde la vuelta al régimen democrático, para luego situar algunos elementos del momento actual -expresados en la Estrategia Nacional de Seguridad- y finalmente desprender algunos nudos que emergen en relación con el tema”.¹⁴⁰ Encontrando que desde 1990 ya se comenzaba a dar prioridad al tema de la seguridad pública, en el sentido de mantener una tranquilidad pública.

Se dice que las acciones en dicho periodo, y el subsecuente a cargo del presidente Eduardo Frei, se iban a concentrar principalmente en tres temas denominados: la labor policial, los esfuerzos por configurar un soporte institucional en el aparato del Estado que se encargue del tema, y el incipiente desarrollo de iniciativas con participación vecinal.

La preocupación por una institucionalidad al interior del Estado que asumiera el liderazgo en el desarrollo de una política de seguridad adquiere su mayor nivel de concreción en el periodo de Lagos, creándose la División de Seguridad Ciudadana (DSC) en el año 2001 como eje articulador de los distintos actores gubernamentales, civiles, policías, públicos y privados involucrados en el diseño, elaboración e implementación de medidas para la prevención y control de la delincuencia.

En el párrafo que nos antecede, se expresa el punto de partida en la cohesión en acciones encaminadas a lograr un combate efectivo en contra de la delincuencia, partiendo de políticas en seguridad pública fundamentadas en una participación en conjunto sociedad-gobierno.

¹⁴⁰ Cfr. *Seguridad Pública e Intervención Estatal: notas sobre la evolución en la construcción y abordaje de la problemática en Chile*, Web cit.

Subsecuentemente, al alero de la División de Seguridad comienza a desarrollarse la intervención local en el tema, a través de los programas “Comuna Segura – Compromiso 100” y “Barrio Seguro”, lo cuales se pretenden erigir como la apuesta de gobierno en prevención y control del delito focalizada en ciertos territorios y barrios más críticos”.¹⁴¹

Los citados programas vienen a conjugar el inicio de una serie de temas preventivos que se aprecian claramente en la página de Carabineros de Chile, donde estos últimos organizan las acciones a seguir.

Sin embargo, en la opinión de Anahí, versa en que la suma de programas no se constituye en sí como una política. Las políticas establecen prioridades y orientaciones generales; afectan a varios campos de acción orientados por un propósito común, requiriendo de un análisis sistemático del problema a abordar y de definiciones estratégicas de mediano plazo que permitan ir detectando avances, logros y dificultades. Los programas en cambio, suponen un conjunto específico de acciones y recursos que se disponen y organizan en una determinada realidad social con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas, que se focalizan como beneficiarios del mismo.

Compartimos dicho punto de vista con Anahí; pero es claro que al tomar como base las condiciones económicas que se expresan en el análisis FODA sobre la administración pública en Chile, se pone de manifiesto el hecho de que se han maximizado los esfuerzos, tratando de lograr una buena organización y aprovechamientos de los recursos que en materia de seguridad pública han estado disponibles, orientándolos a cada Cuadrante en la medida de lo posible.

Desde el año 2003, la División de Seguridad inicia el proceso de formulación de una política de Estado, convocando a una serie de actores del mundo académico de distintos sectores ligados al desarrollo de la temática, y a través de la cual se buscó explicitar los principios orientadores de las diversas iniciativas gubernamentales, así como los desafíos de mediano y largo plazo en la temática.

¹⁴¹ Cfr. Idem.

No obstante lo manifestado en el referido año en que Ricardo Lagos fue presidente, la Política Nacional de Seguridad no estableció una orientación clara que, en términos operativos, permitiese derivar la implementación de una agenda y/o medidas concretas en materias de seguridad; o bien, no logró posicionarse a nivel político de manera que tal que se aunaran las voluntades, consensos y decisiones necesarias para hacerlo. Este tema ha sido retomado en el gobierno de Michelle Bachelet, a partir de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010. “En donde la idea es que se pasa de una lógica de apoyo a la ejecución de proyectos e intervenciones aisladas (asociadas fundamentalmente a la ejecución programática de Comuna Segura y Barrio Seguro) a la promoción de Planes Integrales de Prevención de problemáticas asociadas a la violencia, la delincuencia y el temor a nivel local”.¹⁴²

La intervención en seguridad supone una serie de desafíos y áreas grises de alta complejidad y en torno a lo cual se erigen numerosas interrogantes y discusiones.

En relación con lo hasta aquí anotado, lo que se va a entender como parte de la seguridad pública en Chile, es un tema que pocas veces se explicita y/o se comunica desde la política pública.

No obstante, desde que se instala con fuerza el tema del temor y la ocurrencia de delitos desde los años 90' hasta nuestros días, se han ido perfilando en la construcción del problema, dos enfoques sobre el tema, traducidos en dos discursos respecto de la misma. Por un lado, aquel que lo asocia (casi) exclusivamente a la criminalidad (especialmente asociada a lo que se da en llamar delitos de mayor connotación social), entendiéndose a la seguridad ciudadana sólo en función de su vínculo con la prevención/represión del delito. Por otro, aquel que comporta miradas más críticas del tema, fundamentalmente

¹⁴² La Estrategia establece 4 principios que orientarán la planeación y acción en el tema: integralidad en el abordaje del fenómeno delictual, focalización, territorialidad y Participación Ciudadana, asimismo, define seis ejes de trabajo que incluyen: institucionalidad, información, prevención, control y sanción, rehabilitación y asistencia a víctimas. Por último, la estrategia se plantea 2 metas centrales:

- Reducir en un 10% el número de hogares victimizados por algún delito entre el 2006 y 2010

- Reducir en un 9% el número estimado de delitos de mayor connotación social entre el 2006 y 2010

Junto a esta entidad, el proyecto propone también la creación del Servicio Público para Prevención de Consumo y Tráfico de Drogas.

Esto, puesto que hasta el momento actual, la entidad encargada de este tema, a saber, Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), solo cuenta con rango jurídico de Programa, y no de Servicio.

asociado a aproximaciones provenientes de ciertos sectores académicos y de la sociedad civil, promotores de una visión de seguridad entendida como seguridad humana, que concibe a ésta como un derecho y en el cual se integra no sólo la protección a los bienes y la persona susceptibles de ser vulnerados por delitos; sino también los derechos sociales, poniendo en primer plano garantías como educación, salud o acceso a bienes culturales.

Hasta este instante, el discurso vertido vislumbra nuevamente que la seguridad se va a entender, en el marco de un nuevo espectro institucional, asociado a la prevención, control y represión del delito.

Como ha notarse, en los puntos vertidos hasta este momento, se sugiere que las acciones en torno a la seguridad pública chilena para el combate a la delincuencia, no solo deben de quedar en el discurso político y en las agendas de trabajo de los gobiernos, sino que deben incorporarse a un verdadero análisis político y comunitario recíproco que las conduzca a su práctica, para desplegar fórmulas y concebir estructuras institucionales funcionales que den pauta a la utilización de líneas de acción, programas y demás mecanismos eficientes en la lucha contra la delincuencia, a través de la función policial y con la cooperación de la ciudadanía.

3.4.2. EN PANAMÁ

En Panamá la seguridad pública ha sido considerada como uno de los baluartes fundamentales de su desarrollo, toda vez que constituye la confianza para que todos y cada uno de sus gobernados así como visitantes, realicen sus actividades sin el temor de ser blancos de la delincuencia.

A colación de lo señalado, tenemos que la confianza dentro un sistema social según Niklas Luhmann, “genera tolerancia a la certidumbre y revela posibilidades de acción para afrontar riesgos”.¹⁴³ Riesgos tales como la inseguridad causada por la delincuencia.

¹⁴³ LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Trad. De Amada Flores, Ed. Anthropos, Barcelona, 1996, pp. 26, 42 y 49.

El mismo autor nos señala en la primer parte de su obra, que: “La confianza, es el más amplio sentido de la fe en las expectativas de uno, es un hecho básico de la vida social”.¹⁴⁴ Y como no ha de serlo, si gracias a la confianza es que se cimienta y construye lo social.

Al respecto, tenemos que la República Panameña ha buscado desde hace muchos años, generar confianza ciudadana hacia la policía nacional, como instrumento gubernamental para afrontar a la inseguridad originada por la delincuencia y la criminalidad en sus diferentes manifestaciones.

En este sentido, tenemos que desde la reestructuración de la Policía Nacional con el coronel Manuel Pino en 1935, hasta el Decreto Ejecutivo No. 38 del 10 de febrero de 1990 mediante el cual fue organizada la Fuerza Pública, en la que uno de cuyos componentes es la Policía Nacional, se puede apreciar el hecho de que siempre se mantuvo la idea de contar con una sola policía que brindara protección a “9 provincias, 75 distritos o municipios, 3 comarcas indígenas de nivel provincial y 620 corregimientos de los cuales dos son comarcales”.¹⁴⁵

Siendo lo anterior, “El 1 de septiembre de 2004, el Excelentísimo señor Martín Torrijos Espino, Presidente de la República, designó al Licenciado Gustavo Pérez como Director General de la entidad, hasta el día 5 de septiembre de 2005, cuando en este cargo fue nombrado por el mandatario el Licenciado Rolando Mirones Jr., quien asume la exigente tarea de llevar adelante un Plan de Seguridad Integral ordenado por el Ejecutivo”.¹⁴⁶

Dicho Plan de Seguridad Integral presentado por el Ministro de Gobierno, Daniel Delgado Diamante, “comprende lo relativo a una política bien encaminada

¹⁴⁴ Ibid., p. 05.

¹⁴⁵ Cfr. *Cultura de Panamá*, [s. p.], en http://es.wikipedia.org/wiki/Cultura_de_Panam%C3%A1#Divisi.C3.B3n_pol.C3.ADtica_administrativa p. Web consultada el 23 de mayo de 2008 a las 13:16 horas.

¹⁴⁶ Cfr. PANAMÁ. POLICÍA NACIONAL DE PANAMÁ “DIOS Y PATRIA”. *Reseña histórica de la Policía Nacional de Panamá*, [s. p.], en <http://www.policia.gob.pa/institucion/histo.html> p. Web consultada el 23 de mayo de 2008 a las 13:24 horas.

para el combate a la delincuencia, mediante acciones preventivas en donde se requiere de la participación ciudadana”.¹⁴⁷

Al ser un programa que busca reducir los índices de criminalidad, consolidar el sistema de justicia, mejorar el sistema carcelario y combatir la corrupción, se posibilita un panorama en donde la protección y seguridad de los panameños que fortalece el sistema democrático y asegura un desarrollo sostenible.

Para el funcionamiento del aludido Plan de Seguridad Integral en las 12 Zonas Policiales y la Zona Metropolitana, se han estado llevando a cabo programas preventivos bajo la denominación “NUESTRA COMUNIDAD”, mismos que a continuación se enuncian:

- “VECINOS VIGILANTES;
- “COMERCIOS VIGILANTES;
- “TRANSPORTISTAS VIGILANTES;
- “D.A.R.E.(Educación para Resistir el Uso y Abuso de las Drogas y la violencia);
- “JÓVENES CONTRA EL DELITO;
- “NIÑ@S SEGUR@S, y
- “P.I.D.R.O. (Promotores Policiales en Prevención del uso Indebido de Drogas”.¹⁴⁸

En los citados programas se aprecia una clara intención por accionar mecanismos y técnicas que permitan disminuir el embate delictivo con la participación de la Policía Nacional¹⁴⁹ y la comunidad panameña.

¹⁴⁷ Cfr. “Presentan Plan de Seguridad para Panamá”, *Prensa.com*. Panamá, 14 de septiembre de 2007, [s. p.], en http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/09/14/uhora/local_2007091416371438.shtml p. Web consultada el 23 de mayo de 2008 a las 18:31 horas.

¹⁴⁸ PANAMÁ. POLICÍA NACIONAL DE PANAMÁ “DIOS Y PATRIA”. “Programas preventivos: Nuestra Comunidad”, [s. p.], en <http://www.policia.gob.pa/comunidad.html> p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 12:24 horas.

¹⁴⁹ Dentro de los requisitos académicos para el ingreso a la Policía Nacional solo se pide la instrucción primaria a comparación de la media superior que solicitan en Chile; misma que se ve aunada a programas y centros de formación y capacitación lo bastante sólidos para una instrucción integral antes de salir a las calles; aunque en nuestra opinión debería ser el requisito académico equivalente al solicitado en Chile para ser Carabiniero.

De esta manera se atacan detonantes identificados como generadores de la delincuencia, marcándose un combate indirecto y efectivo en contra de la delincuencia. Así se va enlazando una política de seguridad pública por parte de la policía con alcances sustantivos y adjetivos que parten de la prevención; de manera tal que la exaltación de valores y el auto cuidado a través de los programas señalados, forman parte fundamental del Plan Integral de Seguridad.

Para el lograr la operatividad de las políticas en seguridad pública de manera eficiente, encontramos a la Dirección Nacional de Operación que realiza las siguientes funciones enunciadas a continuación:

1. “Proponer planes, programas y proyectos que mejoren la ejecución de las tareas operativas en todas las dependencias, zonas y áreas policiales, indicando los objetivos que se alcanzarán, los programas que se desarrollarán, y coordinar los recursos que se requieran para su ejecución, así como los resultados que se obtendrán.
2. “Evaluar y analizar la información producida por la Estadística desarrollada, con el fin de remitir recomendaciones a la Dirección General de la Policía Nacional para la implementación de estrategias y cursos de acción tendientes a la disminución de los índices delictivos.
3. “Planear todas las actividades relacionadas al mantenimiento del orden público en el territorio nacional.
4. “Planear el desarrollo y/o crecimiento de la Policía Nacional, señalando las necesidades de acuerdo a la Tabla de Organización y Equipo (T.O.E.), para que sean contemplados en el presupuesto de la Policía Nacional.
5. “Definir políticas y estrategias de desarrollo institucional y adecuarlas a las necesidades del servicio policial.
6. “Mantener una coordinación Administrativa para el desarrollo y control del recurso necesario para el cumplimiento de las funciones de la Dirección.
7. “Cualquiera otra función que se le designe dentro de sus responsabilidades”.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Cfr. *Dirección Nacional de Operación*, [s. p.], en <http://www.policia.gob.pa/direcciones/operaciones/operafun.html> p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 15:00 horas.

Aunado a lo anterior, creemos que al no existir más que una sola “Policía Nacional en Panamá”,¹⁵¹ se evitan confrontaciones, falta de coordinación y rivalidades que pudiesen surgir al tener diferentes y variadas corporaciones policiales de carácter preventivo, como es el caso de México, que tiene un catálogo variado de policías en cada una de sus entidades federativas.

En cuanto a especialización se refiere, la Policía Nacional cuenta con organismos para combatir diferentes aspectos delictivos dentro de la sociedad, entre los que figuran: la Policía de Turismo, la Dirección de Información e Investigación Policial, la Dirección de Policía de la Niñez y Adolescencia, la unidad de Control de Multitudes, el Grupo de Apoyo al Servicio, y la Dirección de Operaciones de Tránsito. Cabe aclarar que en Panamá se cuenta también con una Policía Técnica Judicial; pero ésta tiene relación exclusiva con el sistema judicial como encargada de efectuar los procesos judiciales junto al Ministerio Público.

De igual manera se han establecido líneas de ayuda con enlace directo a la Policía Nacional marcando el número 104 desde cualquier teléfono, o por internet en la página Web de denuncias; así mismo, para reportar cualquier ilícito se tienen líneas calientes de enlace a la Dirección de Información e Investigación Policial (DIIP) que se conforma con unidades de la misma policía para los operativos de vigilancia y seguimiento en contra de la criminalidad.

A pesar de lo anterior, se han dado algunas opiniones respecto a la manera en que se ha llevado el tema de la seguridad pública en Panamá, y en este sentido, Álvaro Krasini Menéndez Aguirre, reconocido criminólogo en Panamá, “destaca el hecho de que es necesario apoyar a la policía para lograr el mantenimiento de la seguridad pública en su lucha frontal con la delincuencia”.¹⁵²

¹⁵¹ Cfr. SANTIAGO DE CHILE. CENTRO DE ESTUDIO DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS. “Por 185 personas, existe un policía en el área rural, mientras que en la zona urbana la relación es de 286 personas por policía”, III. *Descripción Institucional y Organización del Sistema de Justicia: 5. Órganos de policía*, [s. p.], en http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais3.php?idioma=espanol&pais=PANAMA&tiporeport=REPORTE3&seccion=POLICIA p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 17:57 horas.

¹⁵² Cfr. “Hay que apoyar a nuestra policía”, *Prensa.com*. Hato Pintado Panamá, República de Panamá, reportaje del 27 de abril de 2007, [s. p.], en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/04/27/hoy/opinion/961763.html> p. Web consultada el día 5 de noviembre de 2007 a las 14:00 horas.

Compartimos el punto de vista de Krasini, en el sentido de que la seguridad pública requiere un cuidado especial, para lo cual se deben colocar verdaderos profesionales sobre el tema al frente de las instituciones policiales, para que ello permita la aplicación de acciones eficientes contra la delincuencia. En este sentido, debe de existir voluntad política para la toma de decisiones concretas y correctas; ya que de lo contrario pasa que las políticas en seguridad pública van variando terriblemente de un gobierno a otro, involucionando, mientras que la criminalidad se especializa a pasos agigantados.

Krasini plantea que la responsabilidad ante la criminalidad es de todos, y eso es cierto, ya que no solo queda en la afectación de la víctima sino que se extiende hacia la comunidad en una mayor percepción de la inseguridad y por tanto mayor incertidumbre.

De lo anterior se puede colegir el hecho de que el Ministerio de Gobierno y Justicia, y todos los departamentos Dentro de la Policía Nacional de Panamá, junto con la comunidad, deben participar conjuntamente; cosa que poco a poco se ha venido haciendo desde el mes de septiembre de 2007 en términos del multicitado Plan Integral de Seguridad. De igual manera es preciso comprender cuáles son las funciones y el apoyo que le corresponde dar a la Policía, sin achacarle toda la responsabilidad de la delincuencia a la institución.

Es importante hacer mención de otra recomendación que hace Krasini frente a la delincuencia que se vive en Panamá; misma que pensamos debe utilizarse a la par del programa preventivo denominado “Nuestra Comunidad”, es la que consiste en “la creación del mapa criminológico, es decir, establecer de una buena vez, cuáles son los focos de delincuencia y sus causas, entendiendo con esto que trataremos de enfrentarlos de una manera preventiva, mas no represiva, porque en la medida en que nuestros hombres de uniforme entiendan hasta dónde llega su responsabilidad y en dónde empieza la de los demás, estaremos yendo en la dirección correcta”.¹⁵³

Con la sectorización de aquellas zonas con mayor incidencia delictiva y la identificación de sus actores nocivos así como su etiología, se permitiría canalizar

¹⁵³ Idem.

los recursos económicos y humanos para el combate a la delincuencia de manera enfocada y precisa, pero sin dejar de atender otras zonas de conflicto.

La apreciación que tenemos respecto al tema de la seguridad pública realizada a los medios por Krasini, precisa que si la misión suprema de combatir por medios científicos a la delincuencia que ataca a diario a Panamá es clara: “entonces es no se debe de reducir a un simple servicio la materia criminalística. Que el SEC (Servicio de Criminalística) debe ser totalmente autónomo y contar con su propio director y subdirectores quienes estarán preparados para los retos que se les imponga en esta nueva institución, aparte de que conceptuamos y sugerimos respetuosamente que se le denomine de la siguiente manera: Instituto de Medicina Legal, Criminalística y Criminología (sería largo explicar las razones ya que no nos alcanzaría en este espacio); creemos que se debe involucrar al Instituto de Criminología como ente facilitador para enfrentar mejor los retos de la seguridad pública en este país”.¹⁵⁴

Se vuelve a reafirmar el hecho de merito, de que quien se encuentre a la cabeza de las instituciones claves encargadas del combate al fenómeno delictivo, de manera directa o indirectamente, debe de ser un especialista en el rubro que se requiera. En el caso del SEC panameño, debe ser un criminólogo por obviedad como lo afirma Krasini.

Lo expresado en materia de seguridad pública para el combate a la delincuencia en la República de Panamá en este subcapítulo, aparte de representar parte de la perspectiva de un conocedor de la materia en estudio, nos hace reflexionar de nueva cuenta que las mejores políticas públicas contra el fenómeno delincencial, son las de carácter preventivo, que se centran en la participación integral de la ciudadanía con sus autoridades y gobierno.

¹⁵⁴ Cfr. MENÉNDEZ A, Álvaro K. “¿Criminalística subordinada a medicina legal?”, *Prensa.com*. Panamá a 12 de enero de 2008, [s. p.], en <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2008/01/12/hoy/opinion/1232483.html> p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 15:38 horas.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA, PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DE LOS PERIODOS 2002 AL 2005, Y DEL 2005 AL 2007

4.1. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA

Ha llegado, el momento de realizar el análisis sobre las políticas que permearon en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2001-2006, con el objetivo de conocer que tan lejos o tan cerca se encontraban las mismas de las que se ha tenido, y tienen en el ámbito estatal, en los periodos correspondientes al gobierno de Arturo Montiel Rojas (16 de septiembre de 1999 al 15 de septiembre de 2005), y las que actualmente operan en el mandato de Enrique Peña Nieto (16 de septiembre de 2005 al 14 de septiembre de 2011) en nuestra entidad mexiquense, a fin de confrontar los resultados que en el combate contra la delincuencia se han logrado en el ámbito municipal en la Región XI Texcoco, respecto de los programas, acciones, operativos y mecanismos que en seguridad pública se han estado utilizando.

De esta manera se podrá comprender si de verdad se ha tenido una integración de políticas en seguridad pública, del orden federal hasta el municipal. Específicamente respecto de la región en estudio -la cual abarca siete municipios en total-. Todo esto, para conocer en que medida se han estado cumpliendo con los postulados que señala el artículo 21 constitucional en sus párrafos noveno y décimo, en torno a la función y objetivos de la seguridad pública, como de la conformación del Sistema Nacional en dicha materia, por parte del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

De esta manera comenzamos con puntualizar que desde el diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se propuso brindar un tratamiento integral a la seguridad pública. En este sentido encontramos líneas de acción que materialmente no se cumplieron, de acuerdo a lo que se establecerá más adelante.

Para comprender el momento histórico que enfrentó la génesis y aplicación material de dicho plan, debe considerarse que las principales causas que originaron que la delincuencia aumentara sensiblemente desde años atrás, fueron sin duda los desajustes a nivel económico y social en nuestra sociedad mexicana.

Aunado a lo anterior, se sumaron la falta de educación y cultura, que tienen como objetivo concientizar a la sociedad civil y a las propias autoridades sobre que hacer frente a fenómenos, como el de tipo delincencial, a fin de prevenir la comisión de ilícitos mediante medidas preventivas y de auto cuidado, haciendo la denuncia oportuna de los mismos. Esto de cierta manera motivo a que el derecho, la sociedad civil, el gobierno y las autoridades, se vieran en la necesidad de buscar múltiples soluciones objetivas a tan grave problema, para garantizar la tranquilidad entre los habitantes de México.

De esta manera se puede apreciar el panorama que permeo en torno al citado PND, que por cierto, no fue nada alentador, lo que debilitó la función de la seguridad pública, aunado a que la inseguridad sufrida en nuestro país por la delincuencia, se ha agravado con el hecho de que a los policías desafortunadamente la ciudadanía los relaciona con la delincuencia y no como órganos de combate frente a la misma, debido a los altos índices delictivos y a la ineficacia de los cuerpos policíacos.

Con lo expuesto habremos de partir del hecho, de que la policía de ser una institución con gran prestigio en los años setenta, pasa a ser considerada actualmente, como una institución corrupta y represiva.

Profundizando en los debacles que agravaron la inseguridad, estos encuentran su cabida en los años cincuentas cuando en el país se comienza con un incremento considerable de colonias populares y fraccionamientos, que sin duda marcan un incremento en el índice delictual, agravándose tal situación con las devaluaciones económicas desde el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (Presidente de 1952 a 1958), luego con Luis Echeverría Álvarez (Presidente de 1970 a 1976), y la crisis económica que sufrió México en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (Presidente de 1982 a 1988), la cual empeoró en el salinato (1988 a 1994), donde el peso una vez más se devaluaba; heredándose al gobierno de

Ernesto Zedillo Ponce de León (Presidente de 1994 al 2000), la peor crisis económica que enfrenta la nación mexicana, dando como resultado altos índices de inseguridad, razón por la que desde 1986 comienzan a operar algunas empresas que actualmente ofrecen al mercado sistemas de seguridad como es el caso de Grupo UDA (Universal de Alarmas), Corporativo BEYTON, Cytel Networks, entre otras.

Tal horizonte comenzaba a reflejar la incapacidad de las policías para hacer frente a la delincuencia que iba evolucionando en su forma de operación, con una política criminal cada vez más especializada, ya en su manifestación como delincuencia común, u organizada. En este contexto pensamos que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 enarbolado por un gobierno de partido distinto al que se hubo mantenido mas de setenta años en el poder, tuvo que requerir por lo menos los tres primeros años para encontrar el rumbo y dirección a seguir, respecto del tratamiento sobre la materia que implica éste subcapítulo.

Así comenzaba el gobierno panista, acogiendo la petición que se daba en México por parte de la ciudadanía, de combatir eficientemente al fenómeno delincencial, en virtud del sentimiento de vulnerabilidad que poco a poco se iba extendiendo por todos lados. Y es entonces cuando se elabora un diagnóstico sobre el estado de la seguridad pública en México, que da pauta al plan de desarrollo en dicho rubro, en el cual se apreciaba un horizonte nada alentador, debido a una constante en el ámbito delictivo, producto de una delincuencia cada vez más violenta y organizada, así como de la penetración en las corporaciones policiales por grupos criminales.

A la par de lo anterior, se adhirió una seguridad pública deficiente, que “se manifestaba en impunidad, corrupción, e inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales” y entonces se produjeron las siguientes tácticas:

- a) “Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana;
- b) “Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública;
- c) “Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales;
- d) “Reestructurar integralmente el sistema penitenciario, y

- e) “Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas”.¹⁵⁵

En cuanto a la procuración de justicia se elaboraron las siguientes estrategias:

- a. “Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.
- b. “Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.
- c. “Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.
- d. “Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal”.¹⁵⁶

Según lo planeado, la información generada por este tipo de instrumentos tendría los beneficios que a continuación se enuncian:

- a) La ciudadanía conocerá la cifra real de la actividad delictiva en el ámbito nacional;
- b) Las procuradurías contarán con datos confiables sobre la actividad delictiva de su competencia, y
- c) Los criterios para la asignación de recursos y acciones institucionales para la prevención de los delitos y las conductas violentas estará sustentados en una amplia base de datos por región, estado y ciudad.

El último beneficio, sin duda alguna hubiera sido el mejor aprovechado por una instancia especializada en la investigación, el análisis y las propuesta integrales en materia de seguridad y problemas asociados a la incidencia delictiva y victimaria. Aunque simultáneamente se requeriría de con la concurrencia de gobierno y ciudadanos, en el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el

¹⁵⁵ Vid. **Anexo II** “7.3.7. Seguridad Pública, Diagnóstico y Estrategias”, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

¹⁵⁶ Vid. **Anexo III** “7.3.8. Procuración de justicia, Diagnóstico y Estrategias”, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

De las estrategias planteadas se visualizaba una admirable intención del Gobierno Federal para combatir a la delincuencia; sin embargo, tales postulados permanecieron solo como enunciados que finalmente no se pudieron concretar por las siguientes “razones de peso”:

- a) Carente integración con programas Estatales;
- b) Insuficiente asignación de recursos federales;
- c) Personal carente de formación (en mandos medios y superiores);
- d) Falta de coordinación entre las tres esferas de gobierno;
- e) Desconocimiento por parte del recurso humano operativo sobre la existencia, operación y funcionamiento de cada uno de los programas, líneas de acción y mecanismos contenidos en las legislaciones sobre materia de seguridad pública;
- f) Ausencia de voluntad política;
- g) Rivalidad Política;
- h) Políticas eficaces interrumpidas, y
- i) Otras que pudieren surgir.

Cabe hacer mención que desde el primero hasta el último informe de gobierno, que se dio en el periodo que abarca el citado Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se anunciaba la puesta en marcha varios programas, así como la probable aprobación de varias iniciativas en materia de seguridad pública y procuración de justicia. Por ello se hará un desglose significativo de las acciones que se ya se veían venir de manera concreta a partir del cuarto informe de gobierno, hasta llegar a las manejadas en el último año del sexenio foxista; en el entendido de que para el dos mil cuatro, ya se comenzaban a cristalizar la puesta en marcha de varias políticas publicas dirigidas a combatir a la delincuencia.

El cuarto Informe de gobierno, refleja que los resultados en el combate a la delincuencia que hasta ese momento se fueron alcanzando, eran insatisfactorios tanto para la sociedad como para el propio Gobierno Federal; que la justicia y la seguridad pública necesaria para la estabilidad y la paz social eran visiblemente insuficientes y de baja calidad.

Por ello, “en el mes de abril de 2004, el Ejecutivo Federal promueve ante el Honorable Congreso de la Unión, una reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal”.¹⁵⁷ Iniciativa a través de la cual se mostró un replanteamiento integral de los esquemas y estructuras bajo los cuales operarían las instituciones responsables de la prevención y persecución de los delitos del ámbito penal.

En cuanto al ámbito del fortalecimiento legal en el citado cuarto informe de gobierno rendido por Fox Quezada el 1º de Septiembre de 2004, este refiere que en el transcurso de su administración se presentaron un total de 11 iniciativas en materia de reformas a la legislación penal aprobadas y en proceso de aprobación por el Poder Legislativo, derivadas de las adiciones realizadas entre el año 2001 y año 2003 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de establecer mecanismos de garantía a las víctimas u ofendidos del delito y, acortando los tiempos de investigación y persecución del delito en el ámbito penal para una mejor procuración de Justicia.

Asimismo, se presentaron otras iniciativas para lograr la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública y de Justicia Penal, remitidas al Constituyente en abril de 2004, abarcando tres ejes rectores (Procesal, Orgánico-Institucional y el de Desarrollo y Regulación Profesional). Tal y como expresa el informe de gobierno a que hacemos alusión, dicho proyecto consideraba diversas modificaciones a nuestra Constitución, ya que se preveía un total de catorce iniciativas, entre reformas y creaciones de nuevas leyes. Desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Orgánica de la Policía Federal etcétera, hasta la creación de una Ley de Seguridad Pública reglamentaria del artículo 21 constitucional en sustitución de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de conseguir una uniformidad en el sistema y en la cual a nuestro juicio resulta interesante, en virtud de que incorpora entre otras cosas los lineamientos para la profesionalización de corporaciones policiales y sus miembros, prevé lineamientos generales para homologar el servicio de carrera policial y, la participación ciudadana en el Sistema de Seguridad Pública.

¹⁵⁷ Cfr. MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2000-2006. “3.3 Promoción de la Justicia y de la Seguridad Pública”, *Cuarto Informe de Gobierno*. Septiembre de 2004, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2004, p. 313.

El fortalecimiento de la seguridad pública, fue la principal demanda en los últimos cuatro años del gobierno foxista, buscándose fortalecer la política contra el crimen a través de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), mediante capacitación y equipamiento de los cuerpos policiales; con operativos de combate a la delincuencia en apoyo de las dependencias de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal; reforzando las acciones de coordinación y cooperación de las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y promoviendo la Conferencia Nacional de Seguridad Pública como instancia para mejorar los esquemas de colaboración entre las corporaciones de policías de todo el país; por lo cual se propusieron 10 acciones para combatir la inseguridad el 10 de junio de 2004, las cuales fueron:

1. “En el Consejo Nacional de Seguridad Pública se acordó someter a consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el aumento en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005 del 100% de los recursos destinados al combate de la inseguridad;
2. “La iniciativa de una Ley de Seguridad Pública Reglamentaria de los párrafos VII y VIII del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (actualmente párrafos IX y X), en donde se incluye la participación ciudadana y municipal con voz y voto en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
3. “Se convocó a los titulares de las entidades federativas para el acuerdo de medidas a corto, mediano y largo plazo que sean contundentes hacia la inseguridad;
4. “En la X reunión de Secretarios de Seguridad Pública se acordó terminar la evaluación de todos los elementos de la policía preventiva estatal y municipal y la implementación de un programa piloto de Seguridad Pública Municipal;
5. “Se publicó la información de delitos federales y altas y bajas del personal en la página de Internet de la SSP desde el 17 de julio;
6. “En la XV sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (dicho Consejo sesiona por lo menos cada seis meses), el Ejecutivo anunció proponer ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el aumento en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005 del 100% de los recursos destinados a la inseguridad y, se creó la Comisión de Presupuesto

de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, como instancia de análisis y negociación para la obtención de recursos necesarios en la aplicación de los planes y programas de Procuración de Justicia;

7. “La SSP produjo spots publicitarios destinados a alentar la cultura de la prevención del delito y fomentar la denuncia, a través de promocionales en cine, radio, televisión y salas de cine.
8. “Se crearon las Fiscalías especiales para el Combate a la Corrupción en la Institución y, la del Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal;
9. “Se creó el Registro Nacional de Atención a Víctimas; se puso en operación el Centro Nacional de Atención a Víctimas del Delito y el Fondo para la Reparación del Daño a Víctimas, todos el Fuero Federal. Se conminó a que adoptaran este mismo sistema a las procuradurías estatales.
10. “En el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se propuso la integración de un Registro Nacional, tomando como plataforma la base los datos de servidores públicos dados de baja o sujetos a investigación por parte de la procuraduría”.¹⁵⁸

No obstante de las acciones mencionadas, también se contemplaba la prevención del delito, dándosele una relevante importancia, como desalentador de las actividades y conductas delictivas mediante una mayor vigilancia y presencia de las autoridades policiales.

Por otra parte, se habló de una baja en el índice delictivo en los delitos del fuero común como lo son: violación, abuso de confianza, homicidio y lesiones; mientras que se incrementaron ligeramente los delitos relacionados al robo, fraude y estafa.

“Sin embargo, por lo que toca a la Región XI Texcoco, Estado de México, tenemos que desde el año 2004 en que se anunciaron las citadas 10 acciones, al año 2007, no se vieron resultados satisfactorios en el combate a la inseguridad, como derivado de la constante que se muestra en el índice de averiguaciones previas iniciadas por municipio”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 322 y 323.

¹⁵⁹ Vid. **Anexo IV**.

Tocante al ámbito Federal, se dice que fueron en aumento los delitos contra la salud, los relacionados a instituciones bancarias y de crédito, violación a la Ley General de Población, y los cometidos por servidores públicos; mientras que fueron a la baja los relacionados con la portación de armas de fuego, ataque a las vías generales de comunicación, y delitos fiscales.

Por lo que hace a los Convenios de Coordinación, enero-junio de 2004, se tuvieron los siguientes resultados:

- “Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública;
- “Registro Nacional de Identificación y Huellas Digitales de Internos en Centros de Readaptación Social, Locales y Federales;
- “Registro Nacional de Vehículos;
- “Infraestructura de Telecomunicaciones;
- “Servicio Telefónico de Emergencia 066, y
- “La participación de las Fuerzas Armadas en el SNSP entre septiembre de 2003 y julio de 2004”.¹⁶⁰

En cuanto al Sistema Penitenciario, además de mencionarse datos estadísticos, consideramos importante que en la Convención Nacional de Gobernadores (CONAGO) se haya la propuesta de creación de cárceles abiertas para primodelincuentes responsables de delitos menores, así como el establecimiento de la Industria Carcelaria para los internos de mediana peligrosidad, y las cárceles de alta seguridad para internos de máxima peligrosidad, privilegiando al trabajo comunitario y el pago de la reparación del daño a la víctima como elementos efectivos de la readaptación social.

Un dato muy interesante, y que a nuestra consideración se destaca en el cuarto Informe en estudio, es la promoción de la Participación y Organización Ciudadana en la Prevención de Delitos, a través de distintos programas dirigidos a la ciudadanía para despertar en la conciencia un cambio de actitud, en virtud de que la prevención del delito nace de la propia sociedad civil, manifestándose en el respeto a las leyes y la cooperación con las autoridades. Aunque contrariamente se ha de apreciar en los capítulos posteriores de esta investigación, dicho

¹⁶⁰ Cfr. Ibid., p. 328.

esquema no tuvo ni ha tenido la relevancia esperada, en razón de ser parte de un modelo carente de integración desde su propio peldaño federal.

Siguiendo con los programas de prevención en que ha participado la sociedad civil según dicho informe federal, se dice que han sido:

- “Súmate;
- “Ojo Ciudadano (Aplicado desde el dos mil uno)
- “Programa integral de Prevención Juvenil, y
- “Programa de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito, Verificación y Evaluación Policial (Puesto en marcha desde el dos mil uno)”.¹⁶¹

Éstos programas pretendieron involucrar a la ciudadanía, en razón de fomentar la cultura de la denuncia y prevención del delito, con la participación de toda la sociedad en general; ya que la autoridad reconocía que no puede actuar sola en contra de la delincuencia, y es por eso que la promoción de la participación de la sociedad civil ya se tornaba como contundente; así también una profesionalización y capacitación constante de los elementos responsables de mantener y velar por una eficiente seguridad pública.

Podemos decir en este instante, que muchos postulados en la realidad son encontrados de manera enunciativa pero no operativa, en razón de que no se ha dado un modelo integrador de parte de los gobiernos para incentivar el involucramiento de manera decidida de las autoridades con la sociedad civil. En este sentido, el modelo de “coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”., como se enuncia en el artículo 1º de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, viene a presentar inconsistencias sistémicas, que hacen del mismo un atolladero para la integración real y material de programas, acciones y mecanismos en contra de la delincuencia.

Lo expresado en el párrafo anterior, se manifestó en el quinto informe de gobierno el 1º de septiembre de 2005, en el sentido de que en materia de

¹⁶¹ Cfr. Ibid., pp. 331 y 332.

seguridad pública, se requería de un esfuerzo más efectivo entre los tres órdenes de gobierno para abatir el índice delictivo, y como no, si de igual forma estaban presente las inconsistencias en la integración de las políticas en materia de seguridad pública para efectivizar el combate a la delincuencia.

Ante tal panorama, se prevé la aplicación de un **“Plan Emergente de Acciones Inmediatas para Afrontar la Problemática Derivada del Fenómeno Delictivo”**¹⁶² y con ello se instaura el **“Operativo México Seguro”**,¹⁶³ que la Secretaría de Seguridad Pública en el ámbito federal implementa conjuntamente con los gobiernos estatales, municipales y dependencias públicas, como una estrategia nacional integral para combatir los delitos de mayor incidencia e impacto social; “detener y procesar a un importante número de delincuentes; desmantelar organizaciones criminales, dedicadas al tráfico de drogas y sus delitos conexos (el tráfico de armas, los asesinatos dolosos y los secuestros), y hacer frente a otros ilícitos como el plagio a la propiedad intelectual e industrial, contrabando y operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), el tráfico de indocumentados y de menores”.¹⁶⁴

En éste orden de ideas, se continúa manejando el mismo discurso político empleado desde el cuarto informe, aunque con la inclusión de nuevas líneas de acción emergentes, en el entendido de que la delincuencia una vez más presentaba una evolución y se fortalecía.

¹⁶² Dicho Plan fue producto de la XV Reunión de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia celebrada 29 y 30 de julio. Vid. **Anexo XIII**.

¹⁶³ Cfr. “Operativo México Seguro”, *La Jornada*, [s. p.], en <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/12/010n3pol.php> p. Web consultada el 25 de mayo de 2008 a las 14:47 horas.

Dicho operativo, entró en vigor en sábado 11 de junio de 2005 por la tarde -no se precisa la hora-, y ha tenido desde su implementación el propósito de combatir el crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones que fueron víctimas de hechos violentos, resultado de las disputas entre las bandas de la delincuencia organizada.,

¹⁶⁴ Cfr. MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2000-2006. “3.3.2 Combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada”, *Quinto Informe de Gobierno*. Septiembre de 2005, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2005, p. 330.

Cabe hacer mención que en el quinto informe se le presta vital importancia a la nueva cultura democrática y participación ciudadana, donde se refiere a la sociedad civil como aquella que ejerce derechos y asume responsabilidades y que hace valer inquietudes y demandas de manera responsable, informada, comprometida, crítica y que vigila el desempeño gubernamental.

Por nuestra parte creemos que un acierto que se destaca en el multicitado Informe, fue la celebración de una Convención Nacional Hacendaría, en la que estableció una nueva dinámica de colaboración intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno, para lograr una mejor y más equitativa distribución de recursos y responsabilidades fiscales a partir de una mayor coordinación en materia de ingresos federales, descentralización de facultades y rendición de cuentas, propiciando una mejor dirección de recursos para la atención de las necesidades prioritarias del estado mexicano, como lo es el brindar una seguridad pública eficiente.

En términos del quinto informe federal, la inseguridad generada por la delincuencia constituye “nuevamente” la principal exigencia y preocupación de la ciudadanía y la mayor responsabilidad del Gobierno Federal.

Por lo que, entre otras acciones el citado informe nos refiere que “para combatir con mayor eficacia a la delincuencia, se ha buscado consolidar la funcionalidad de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, como instancias de coordinación entre las diversas instituciones que participan en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. De igual forma, se han actualizado los procedimientos para combatir la corrupción al interior de los cuerpos policíacos, y se reforzaron las campañas de prevención del delito con la participación activa de la sociedad”.¹⁶⁵

Se habla también de que “falta mucho por hacer”; aunque se hace mención de que, “desde el 1° de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2005, las instituciones

¹⁶⁵ Cfr. Ibid. “3.3 Promoción de la Justicia y de la Seguridad Pública”, *plan cit.*, p. 328 y 329.

federales encargadas de procurar justicia y seguridad pública lograron la detención de 49, 261 delincuentes organizados”.¹⁶⁶

En septiembre de 2004, al mes de agosto de 2005, se pusieron en marcha estrategias, acciones y programas, entre los que destacaron las acciones siguientes:

- “En coordinación con los tres órdenes de Gobierno, desde el pasado 11 de junio (2005), el Gobierno Federal aplica el Operativo México Seguro para combatir de manera más eficaz al crimen organizado y garantizar la seguridad de la población.
- “Se establecieron las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN), que han permitido atacar de forma frontal el creciente fenómeno del narcomenudeo en todo el país, con el respaldo, hasta el momento, de 30 entidades federativas y el Distrito Federal. Con excepción de Oaxaca.
- “En la Secretaría de Seguridad Pública se creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas del Delito y se integró el Registro Nacional de Víctimas u ofendidos del Delito.
- “Ante la preocupación y desesperación de la sociedad mexicana, surgida por el aumento en el número de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, se fortaleció la coordinación intergubernamental, así como el trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Homicidios de Mujeres en ese municipio.
- “En respuesta a la demanda ciudadana de combatir la corrupción, mediante acuerdos A/106/04 y A/107/04 del Procurador General de la República, se crearon las fiscalías especiales para el Combate a la Corrupción en la Institución y para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal, respectivamente, ambos publicados en el DOF el 2 de agosto de 2004. La de Combate a la Corrupción para los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República, desde su puesta en operación ha iniciado 186 averiguaciones previas en contra de 279 servidores públicos; aunado a ello, se cuenta con la base de datos del Registro de Servidores Públicos dados de Baja o Sujetos a Investigación (RESEPU), para evitar la incorporación de malos elementos a las instituciones encargadas de la procuración de justicia;

¹⁶⁶ Cfr. Idem.

asimismo, se puso a disposición de la sociedad un servicio telefónico (01 800 2169 914) para denunciar la violación a los derechos humanos”.¹⁶⁷

En cuanto las erogaciones que implicaron la atención de la seguridad pública y procuración de justicia, en términos de lo expuesto en el quinto informe, se tiene que “en el año 2003 se ejercieron 38, 107.1 millones de pesos en la función orden, seguridad y justicia; mientras que en el año 2004, el gasto sumó 40, 262.6 millones de pesos, y para el año 2005 el Honorable Congreso de la Unión autorizó 44, 704.7 millones de pesos, cantidad superior en 6.8 por ciento en términos reales respecto al año 2004. De enero a junio de 2005, las erogaciones destinadas a esta función alcanzaron los 20, 154 millones de pesos, los cuales se incrementaron en 13.3 por ciento en términos reales con respecto al mismo periodo del año anterior”.¹⁶⁸

Suena bien el aumento económico que se tuvo para enfrentar a la delincuencia en el referido periodo; pero como se ha de ver en el siguiente segmento que corresponde al último informe de gobierno, tampoco se vieron solidificadas las bases para una lucha definitiva y frontal en contra de la delincuencia, debido a la incidencia de aquellas “razones de peso” expuestas casi al principio de este subcapítulo.

En lo tocante al sexto informe de gobierno se anuncian las políticas que se tomaron durante el periodo septiembre de 2005 - agosto de 2006, destacándose las acciones de coordinación llevadas a cabo por la Procuraduría General de la República y las secretarías de Estado, con las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en el combate frontal al tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos.

Con la Secretaría de Seguridad Pública se coordinaron acciones relacionadas a los delitos del orden federal y los considerados como delincuencia organizada. Así como el abatimiento de las organizaciones delictivas dedicadas al secuestro; delitos contra la propiedad industrial y los derechos de autor; contrabando; lavado de dinero; y tráfico de armas, de menores e indocumentados.

¹⁶⁷ Cfr. Idem.

¹⁶⁸ Cfr. Idem.

De igual manera, se dice que fueron relevantes los siguientes mecanismos de colaboración entre los tres órdenes de gobierno para prevenir y combatir el delito:

- “En enero de 2006, el Ejecutivo Federal puso en marcha el Programa Frente Integral Contra las Adicciones y Narcomenudeo y estableció que el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública fuera destinado para combatir el fenómeno, mismo que se aplicará a través de las **Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo**, a cargo de la Procuraduría General de la República.
- “A principios de 2006 inició la **tercera etapa del Operativo “México Seguro”**, que ha permitido concentrar recursos y focalizar los esfuerzos en aquellos lugares donde la delincuencia es mayor, acción que ha coadyuvado a mejorar la seguridad a la ciudadanía.
- “Con acciones coordinadas de los sectores público, privado y social, en junio de 2006 se estableció el Acuerdo Nacional Contra la Piratería, en el que participan las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Seguridad Pública, Economía, y Educación Pública y la Procuraduría General de la República, así como las 35 principales industrias que se ven afectadas por esta actividad ilícita.
- “Se continuó avanzando en los programas de Abatimiento de Rezagos en Averiguaciones Previas y en Mandamientos Judiciales y Ministeriales, lo que permitió actuar con mayor eficacia y celeridad en la investigación y persecución de los delitos”.¹⁶⁹

En materia de promoción de la justicia y la seguridad pública se comenta en dicho informe, el hecho de haber realizado importantes esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia organizada.

No obstante los avances, se observaba una cruenta lucha entre grupos de narcotraficantes para posicionarse en áreas de influencia específicas, lo que estuvo generando un clima de violencia. Por ello se diseñaron nuevos operativos por las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública, así

¹⁶⁹ Cfr. MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2000-2006. “3.3 Promoción de la Justicia y de la Seguridad Pública”, *Sexto Informe de Gobierno*. Septiembre de 2006, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2006, p. 324.

como de la Policía Federal Preventiva, la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera y de las Procuradurías estatales y General de la República, para disuadir a la delincuencia.

A la par de lo anterior, en el sexto informe del gobierno de Fox, se sigue hablando de que continúa la demanda social de contar con acciones más eficaces contra el crimen organizado y la delincuencia, y también que se requiere urgentemente de la modernización del marco jurídico de seguridad pública y procuración de justicia, a efecto de disponer de instrumentos legales que contribuyan a edificar un país más seguro y mejorar la convivencia armónica de los ciudadanos.

A pesar del aumento en los recursos aprobados para la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República para el año 2006, que ascendieron a 18, 825 millones de pesos, presentando un incremento real de 29.4 por ciento con relación al año 2005, no se lograba aún así, mantener una seguridad pública efectiva y estable para combatir la delincuencia. Ejemplo claro de ello, es el enunciado tan deteriorado que habla de la “coordinación entre los tres órdenes de gobierno”, por la simple y sencilla razón de que nadie se ha puesto de acuerdo; incluso se puede observar que las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina han tenido mayor participación porque el problema se encuentra en los límites de la propia seguridad pública, apunto de convertirse en un problema de seguridad nacional.

Finalmente, entramos al análisis de la seguridad pública correspondiente al primer informe de gobierno, del periodo 2007-2012, con el fin de constatar las inconsistencias que en dicha materia se tuvo, por tener de nueva cuenta, una falta de integración en las políticas para combatir a la delincuencia.

En el multicitado contexto, según el primer informe, se comenta que “la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) inició la implantación de un amplio y profundo proceso de reingeniería y puso en marcha la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia”.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Cfr. MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2007-2012. “1. 3. Seguridad Pública”, *Primer Informe de Gobierno*. Septiembre de 2007, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2007, p. 53.

Por tal motivo el 7 de marzo de 2007, el Presidente de la República, presentó y puso en marcha la **Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia**.

Tal estrategia contempló 7 ejes, que fueron:

- 1.- "Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia;
- 2.- "Prevención del delito y participación ciudadana;
- 3.- "Desarrollo institucional;
- 4.- "Sistema penitenciario;
- 5.- "Combate a la corrupción;
- 6.- "Tecnología Plataforma México, e
- 7.- "Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil".¹⁷¹

Los objetivos de tales ejes de acuerdo al primer informe de gobierno, versaron en buscar alternativas para resolver los problemas de la inseguridad pública en todos sus ámbitos de manera estructural, y servir a la sociedad bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, "por lo que se reforzó la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, y se propusieron las modificaciones al marco jurídico para dotar de mayores atribuciones a las policías federales".¹⁷²

Además se habla de la utilización de otros instrumentos jurídicos en materia de seguridad pública en los periodos comprendidos entre enero-junio de 2007, que se tradujeron, "en acuerdos entre los que destacó el objetivo de establecer la **Instancia de Coordinación de la Policía Federal** entre la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República".¹⁷³

¹⁷¹ Cfr. *Ibid.*, p. 54.

¹⁷² Nuestra crítica recae sobre el hecho de ¿porque dotar de mayores atribuciones a las policías federales? si eso trae como consecuencia radicalizar los enfrentamientos que de por sí se dan entre las diferentes corporaciones policiacas. Lo que termina por romper el marco de cooperación pretendida entre los tres órdenes de gobierno, creándose un nuevo talón de Aquiles en el marco policial.

¹⁷³ Vid. **Anexo V**.

Podemos apreciar que a lo largo de los informes aludidos, se toman al ámbito estatal y municipal como simples colaboradores en el combate al delito, y no se enmarca en forma clara y precisa, el grado de aplicación de políticas como programas, mecanismos o líneas de acción para el combate a la delincuencia en otras entidades que no fueran las ubicadas al norte del país. Entonces surge la interrogante, de que mientras en otros lugares se combatía a la delincuencia ¿Quién se ocupaba de lo que sucedía en el Estado de México?

En los siguientes subcapítulos despejaremos alguna duda que pudiera quedar sobre la falta de integración de políticas en seguridad pública que ha prevalecido desde el orden federal hasta el municipal. Mientras tanto podemos concluir el presente subcapítulo, manifestando, que si existe una integración y avance de las políticas en seguridad pública como se enuncian en los citados informes de gobierno, ha de ser solo desde el punto de vista federal.

Como prueba contrastante de los avances presentados en el primer informe federal del actual gobierno, en relación con la realidad que representa la delincuencia en el Estado de México, “encontramos a los índices de averiguaciones previas iniciadas en el orden municipal que van del 2002-2007, referentes a la Región XI Texcoco, en nuestra entidad mexiquense,¹⁷⁴ con los que podemos aseverar un maquillaje institucional sobre una realidad que se ha vivido no solo en el norte del país, sino también en los siete municipios de la citada región, en donde a leguas notoriamente se refleja que no se han podido llevar de manera coordinada y precisa las estrategias manifestadas a lo largo de este subtema en contra el fenómeno delictivo entre los tres órdenes de gobierno, tolerándose con ello, el crecimiento y la constancia de los hechos delictivos.

Esto ha resultado sumamente grave, ya que se dicen cosas que no encuentran su contexto en la realidad, y lo peor de todo, es que se rompe con la confianza ciudadana resquebrajándose el orden social, dejando una imagen manifiesta de incapacidad por parte del Estado y de sus instituciones en el combate del fenómeno delincencial.

¹⁷⁴ Vid. **Anexo IV.**

4.2. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2005-2011 PARA COMBATIR A LA DELINCUENCIA

El plan a que se hace referencia en éste subcapítulo, presenta aspectos interesantes, en el sentido de que se plantean varios aspectos relativos a los precedentes que dieron origen a su elaboración.

En primer término se plantea en el plan en estudio a la seguridad pública como “un factor de estabilidad política y económica y su ausencia tiene altos costos para la sociedad, por la elevación del gasto para combatir la inseguridad. Esta situación afecta severamente el desempeño de la economía por la inhibición de las inversiones, la fuga de capitales y la migración. De acuerdo con estudios del Banco Mundial, el costo de la delincuencia para el país es de 10% del PIB, lo que implicaría una pérdida de poco más de 90 mil millones de pesos al año”.¹⁷⁵

En tal sentido, el Gobierno del Estado al tener la función de garantizar la salvaguarda e integridad y los derechos de las personas, planeo dicho apartado dentro de su plan de desarrollo bajo la denominación de “Seguridad pública y Procuración de Justicia”; teniendo como objetivos, el preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Entonces, para el diseño del citado plan, se tomaron como referencia la incidencia delictiva del periodo que comprende los años 1999 al 2004, en base a las averiguaciones iniciadas y las consignadas, en donde se observa una constante significativa, que a pesar de reportarse una baja en los años 2002 y 2003; nuevamente se repunta un aumento del 18.2% en el año 2004 según datos del Instituto de Investigación e Información Geográfica, Estadística y catastral del Estado de México (INEGEM). En donde dicho indicador daba como manifiesto una significativa en el incremento del fenómeno delictivo.

“Del total de averiguaciones previas iniciadas, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México reporta que 36.7% corresponde al delito de robo en

¹⁷⁵ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Poder Ejecutivo Estatal, A: 203/1/012/06, Toluca de Lerdo, p. 121.

sus diversas modalidades; 20.6% a lesiones; 6.9% al daño de bienes; 2.7% a homicidios y el resto a diferentes tipos de conductas delictivas”.¹⁷⁶

Se reconoce que los principales delitos denunciados son: robo, lesiones, portación de arma prohibida, violación y homicidios, mismo que equivalen a la quinta parte de los cometidos en la entidad; aunque otro tipo de delito ha sido el de homicidios dolosos de mujeres. “Entre septiembre de 1999 y junio de 2005 se registraron en la entidad mexiquense 284 homicidios dolosos de mujeres, lo que representa una proporción de 0.69 por cada 100 mil mujeres”.¹⁷⁷

En cuanto a la falta de respuesta policial oportuna para evitar el desarrollo de la delincuencia se funda en lo siguiente:

- Insuficiente capacidad operativa para prevenir y combatir el delito y a la carencia de un marco normativo y organizacional adecuado para desarrollar sus funciones y cumplir con su atribución de garantizar la seguridad de la población.

Lo anterior muestra que los cuerpos policiales no comparten líneas operativas, diluyéndose los esfuerzos y recursos, y generando un círculo vicioso por falta de un diseño coherente que les otorgue las herramientas necesarias para investigar. “No existe trabajo de inteligencia para la prevención, que en la mayoría de los casos es reactiva, además de que no hay coordinación con los municipios para atender las necesidades de seguridad”.¹⁷⁸

En tal sentido se puede apreciar una falta de integración y deficiente diseño de las políticas públicas que se generaron, de lo cual se puede inferir que no se da una canalización oportuna de recursos materiales y humanos. Así podemos deducir que desde el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, tampoco se tuvo la funcionalidad ni respuesta necesaria para con la sociedad por parte de sus mecanismos, programas y acciones respecto del problema de la inseguridad para el que se supone también fue creado.

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ Ibid., p. 122.

¹⁷⁸ Idem.

A colación de los problemas expuestos, viene el hecho de no contarse en los municipios integrantes del Estado de México con suficientes elementos policiacos en relación al número de habitantes mexiquenses. “En general, las estructuras de los cuerpos policiales no son suficientes para enfrentar los problemas de seguridad”.¹⁷⁹

Lo anterior se agrava con el hecho de contar con una procuración de justicia deficiente, contrario a lo que señala el citado plan en estudio, al referirnos que en los últimos 6 años, la Procuraduría General de Justicia ha tenido un incremento importante en la eficiencia de combatir el crimen, en particular el organizado, dada la disminución de delitos.

Nuestra opinión sobre que la procuración de justicia es deficiente en el Estado de México, se encuentra sustentada en las cifras que se manejan del año 1999 al año 2004, mostradas en el **Cuadro 2: Delitos denunciados**, del *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*, donde se puede apreciar una constante pronunciada de ilícitos, de acuerdo a nuestro **Anexo VI**.

Súmense a lo expuesto la falta de equipamiento policial, pocos policías, salarios raquíticos; lo que se traduce en recursos materiales y humanos insuficientes. Lo expuesto sirve para darse una idea de que no se cuenta con los medios idóneos para reaccionar frente a la delincuencia; siendo necesario un replanteamiento en cuanto al modo operacional y económico, en aras de que se mejoren las condiciones de seguridad para la ciudadanía frente ha dicho fenómeno.

Habida cuenta de lo manifestado hasta este momento, y continuando con lo que ha procuración de justicia se refiere en el multicitado plan estatal que se comenta, tenemos que “los bajos niveles salariales, la inestabilidad en el empleo, la falta de un auténtico servicio civil de carrera y la carencia de programas de estímulos a servidores públicos, entre otras limitantes, han sido causantes de **corrupción e impunidad** en el funcionamiento del Ministerio Público. Estos problemas han provocado que la ciudadanía tenga una percepción negativa en cuanto al ejercicio de justicia penal.”¹⁸⁰

¹⁷⁹ Ibid., p. 123.

¹⁸⁰ Cfr. *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, plan cit.*, p. 124.

En tal sentido nos encontramos en un terrible problema en donde la pérdida de confianza de parte de la ciudadanía hacia las instituciones encargadas de dirimir hechos ilícitos, se ha dejado sentir en cuanto a la percepción de inseguridad con un temor manifiesto hacia los aparatos estatales que pareciera van allanándole el camino al fenómeno delictivo en sus diversas manifestaciones.

Las consecuencias de esta realidad son evidentes. “La Encuesta Nacional sobre la Inseguridad 2005 reveló que 77% de las víctimas no acude al Ministerio Público por considerar que la autoridad es ineficaz. De este total, una tercera parte considera que es perder el tiempo, una cuarta tiene desconfianza y, otra cuarta parte, considera que los trámites son largos y tediosos, sin que haya garantías de que le hagan justicia”.¹⁸¹

De nueva cuenta se nos muestra que los mecanismos actuales que envuelven los requisitos de procedibilidad ante el órgano investigador en cuanto a su lentitud, hace pensar que no se cuenta con personal capaz, además de que prevalece en ellos la referida corrupción e impunidad.

A colación de lo hasta aquí expuesto, **Juan Ramírez Marín**, refiere que “la corrupción es un problema que por desgracia se presenta en los tres órdenes de gobierno, en las corporaciones policiacas, en la procuración e impartición de justicia e incluso en sector privado. La corrupción no distingue filiación partidista, ni don ideológica y es, ante todo, una grave ofensa a toda la sociedad mexicana”.¹⁸²

Siguiendo a Marín, encontramos a la impunidad como una “**cifra negra**”, en donde hay delitos que no se denuncian o detectan. “Todos ellos quedan impunes, toda vez que sus autores no son sancionados, pero en la práctica no puede fincarse responsabilidad alguna a las autoridades, por no actuar ante lo que ignoran”.¹⁸³

¹⁸¹ Cfr. Idem.

¹⁸² “6.6. Aceitando la Maquinaria”, *Seguridad Pública y Constitución*. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 229.

¹⁸³ Ibid., p. 221.

Como consecuencia de lo que nos refiere Marín, pensamos que se debe hablar de dirigir mayores recursos humanos, financieros, materiales y técnicos para consolidar los avances logrados en los últimos años en materia de procuración de justicia, y así estar en posibilidades de revertir la falta de confianza por parte de la ciudadanía. Pero con ello debe aunarse además, a la promoción constante de la cultura de la denuncia entre la población.

Por cuanto hace a la impartición de justicia, se avizora que existen múltiples problemas relacionados con la actuación de los jueces, tanto por falta de cumplimiento de sus funciones, como por procedimientos judiciales complejos y tediosos que demoran los juicios, especialmente aquellos de menor cuantía y gravedad, que en algunos casos pasan por instancias innecesarias para su resolución.

Tenemos también que “la mayor parte de los indiciados no tienen recursos para su defensa. Las defensorías de oficio son insuficientes y no reciben capacitación, además de que sus ingresos económicos son muy bajos y no corresponden a la responsabilidad y trascendencia de su labor, considerando que en la federación el salario mensual asciende a 35 mil pesos, mientras que en la entidad es de 8 mil 345 pesos. Además, la mitad de los indiciados no tiene oportunidad de asesorarse de un abogado defensor”.¹⁸⁴

Tristemente se muestra un paisaje, en el que ineludiblemente tienen cabida la corrupción e impunidad dentro del sistema judicial del Estado de México.

Como consecuencia de la ineficacia en la impartición de justicia, y del fracaso de mecanismos para la readaptación social en torno al sistema penitenciario, el PED que se analiza, refiere que “la población penitenciaria se incrementó en 114%, cifra histórica jamás alcanzada en la entidad”.¹⁸⁵

Otros factores que han hecho que se agudice el problema de la sobrepoblación penitenciaria, gira en torno a la ejecución de sentencias, en virtud de que el sistema penitenciario se reputa como “deficiente por una inadecuada

¹⁸⁴ Cfr. *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, plan cit.*, p. 221

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 124.

administración y por la falta de seguridad en los penales. También se registran rezagos en los procedimientos de revisión de expedientes. Se carece de programas integrales de rehabilitación y de preliberación en sus diferentes modalidades por la falta de reglamentación”.¹⁸⁶

Sin embargo, se puede agregar como generador del hacinamiento en los penales estatales, el abuso de la prisión preventiva, resultado de la serie de reformas que han endurecido las penas y las medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión.

En la actualidad, se ha visto separada la función legislativa de la realidad social, imponiendo penas altas que solo agravan en su mayoría la saña en la forma de perpetrar los delitos. Tocante a esto, el maestro **Rosas Romero Sergio**, manifiesta que “Es cierto que la incidencia delictuosa se incrementa, que no solamente crece el número de delitos, sino la calidad de los mismos y que los criminales se muestran arrogantes, audaces y sanguinarios en extremo, pero ello no justifica que un agravamiento de las penas y la construcción acelerada de prisiones, vayan a constituir remedios efectivos para el combate del crimen, tarea en la que como en muchos otros campos, se llevan decenas de años de retraso”.¹⁸⁷

Entonces si en materia de legislación penal el Estado de México se utilizan parches como diría **Edgar Sierra Quezada**, se cae en el círculo de que mientras se crea una ley y pasa por todo el trámite burocrático “ya la delincuencia ha caminado otra gran cantidad de kilómetros en jet”¹⁸⁸ por tanto se requiere de una política criminal integral en donde se tomen fundamentalmente la prevención de los delitos, recordando que el derecho penal ha de ser la última ratio.

Lo vertido hasta este momento, señala una serie de deficiencias que en materia de los citados rubros se tienen actualmente en el Estado de México, agravando cada día la situación de inseguridad que vive cada uno de los mexicanos integrantes de todas y cada una de las regiones, por tanto, se hace

¹⁸⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 125.

¹⁸⁷ *Criminología*. UNAM, México, 2000, p. 153.

¹⁸⁸ “Política Criminal y Seguridad Ciudadana” en *Otros Temas Penales Contemporáneos*, MORENO HERNÁNDEZ, Moisés (Coordinador). *Orientaciones de la política criminal legislativa*. INACIPE, México, 2005, p. 363.

necesario no solo el ir aumentando los recursos destinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) al Estado de México, con el fin de acentuar los logros pretendidos a través de las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) -publicadas por Decreto en el *DOF* el 21 de diciembre de 2007-; sino una mejor evaluación de la delincuencia en cada región del Estado de México, a fin de que el Fideicomiso Fondo de Administración e inversión para la Seguridad Pública del Estado de México (FOSEG) de el seguimiento necesario a la demanda de recursos materiales humanos y económicos que necesite cada entidad municipal. Para ello es necesario que se cuenten con mecanismos municipales que permitan la elaboración programas presupuestales sólidos, con base a la incidencia delictiva específica de cada territorio.

De tal suerte que cada municipalidad le sea asignado un presupuesto de parte del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) asequible a sus necesidades reales, y no por mera discrecionalidad.

Tocante a los fondos destinados para la seguridad pública para el Estado de México en el año 2007, que se desprenden del FORTAMUNDF, estos fueron de “4,436.5 millones de pesos, mientras que para el año 2008 se incrementaron a 5,362.8 millones de pesos, teniendo una diferencia substancial de 926.3 millones de pesos. Por lo que hace al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) en el año 2007 se aprobaron 404.7 millones de pesos, y para el año 2008, 477.2 millones de pesos, lo que hace una diferencia de 72.5 millones de pesos”.¹⁸⁹

Respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación asignado al ramo 33 para el año 2007 en el Estado de México, fue de 70,376.7 millones; mientras que para el año 2008 ascendió a 84,378.6 millones, lo que marca una diferencia de 7 mil 320.2 millones de pesos para dicha Entidad Federativa.

¹⁸⁹ Cfr. MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN. “Gasto Federal Identificado para el Estado de México”, *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México. Marzo de 2008, archivo PDF, p. 4., en <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2008/mex.pdf> p. Web consultada el 03 de junio de 2008 a las 16:45 horas.

Sin duda representa un aumento considerable tal ampliación de fondos; pero ello no es suficiente si se llega a carecer de una **Unidad Administrativa Municipal (UAM)** en materia de seguridad pública, que al lado del Secretario Ejecutivo en cada municipio participe activamente, tanto en el diseño, como en la canalización adecuada del presupuesto que proveniente del FORTAMUNDF o del FASP, ambos del Ramo 33. Ya que de nada sirve que se elaboren “acuerdos por parte del Comité Técnico del Fondo de Seguridad Pública del Estado de México signados entre las diversas dependencias ejecutoras”,¹⁹⁰ si se actúa con incongruencia e irresponsabilidad administrativa en el orden municipal, llegándose al grado de incumplir con los fines de la seguridad pública.

Con el objetivo de ampliar la cobertura y mejorar la capacidad de respuesta por parte los órganos en seguridad pública, encargados del combate a la delincuencia, debe de contarse con políticas bien definidas entre el organismo que otorga presupuesto y el que lo ejecuta, para que las acciones y programas implementados, se puedan concretar materialmente y se generen los resultados esperados.

Igualmente creemos, que en virtud de las fuentes de financiamiento y convenios, de los que puede hacer uso el municipio para hacer frente al los retos que impone el Plan Estatal de desarrollo 2005-2011, en su rubro “**Financiamiento para el desarrollo**”,¹⁹¹ resulta indispensable aprovecharlas al máximo, y establecer políticas para su eficiente distribución dentro de las municipalidades, ya que en el caso del FORTAMUNDF, se ocupa en su mayoría para cubrir las obligaciones financieras, olvidándose de las necesidades vinculadas con la seguridad (pago de nóminas, equipamiento, adquisición de vehículos).

En cuanto al FASP, éste fondo refleja no ser suficiente para satisfacer la carencia que se tiene para el “reclutamiento, selección, depuración, evaluación y adiestramiento de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública; así como para complementar las dotaciones de agentes del ministerio público, peritos, policías judiciales o ministeriales según sea el caso, de policías

¹⁹⁰ MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)”, *9.1 Fondos de aportaciones y apoyos federales*. PDF, p. 693, en <http://transparencia.edomex.gob.mx/transparencia-fiscal/pdf/estadisticas-fiscales/destino-gasto-fondos.pdf> p. Web consultada el 03 de junio de 2008 a las 17:30 horas.

¹⁹¹ Vid. **Anexo VII**.

preventivos o de custodios de centros penitenciarios; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, equipamiento de los peritos y de los ministerios públicos, equipamiento de las policías preventivos o de custodia; el establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia”.¹⁹²

Para constatar la situación vertida, tenemos a todos y cada uno de los Planes de Desarrollo correspondientes a la Región XI Texcoco.

Para cumplir de manera fiel lo establecido en la **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, en particular lo señalado en su artículo primero, en donde se dice que su objeto es “establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, se requiere de una verdadera integración de las políticas que se han dejado a medias, por las “razones de peso” que ya han sido expresadas con antelación en el subcapítulo 4.1.

Si de igual manera se pretende en la citada ley, que las autoridades competentes alcancen los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, es necesario entonces a la par atender la etiología del problema delincuencia.

Evidentemente se requiere una reacción decidida y contundente para comenzar con el diseño de políticas, programas y acciones a nivel municipal contra dicho fenómeno; de las que tenga conocimiento el FOSEG para canalizar los recursos suficientes. Así mismo, emprender programas de fortalecimiento dirigidos a la sociedad mexiquense en dicho orden, sobre aquellos valores culturales y cívicos que inducen el respeto a la legalidad.

¹⁹² Cfr. “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)”, 9.1 *Fondos de aportaciones y apoyos federales, Web cit.*

Por último cabe exponer que en atención a la **Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México**, es preciso atender los criterios que en ella se establecen, en aras de componer la deficiencia de las estructuras policiales para lograr los fines de la seguridad pública.

En virtud de ser la seguridad pública preventiva una función a cargo del Estado y de los municipios, es el artículo 2º de la LSPPEM la que enuncia dichos fines, en el orden siguiente:

- I. “Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;
- II. “Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos; y
- III. “Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales”.

De la misma manera, el artículo tercero de la citada LSPPEM, refiere que “el Estado y los municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollarán políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública y se fomenten valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad”.

Con mayor razón en el orden municipal se debe de dar seguimiento a todos los mecanismos que han dado resultado, y con ello supervisar que tan funcionales han sido, revisándolos constantemente e integrándolos en los acuerdos de colaboración regionales para su utilización en la labor de seguridad pública en las administraciones posteriores. Solo de esta manera se lograrán avances continuos en la materia en estudio, en los ámbitos Estatales, regionales y municipales.

El decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela aspectos interesantes e inherentes a la seguridad pública, en virtud de que recaen en los siguientes temas:

- “Nuevo Sistema penal procesal acusatorio (público, contradictorio y oral);
- “Nuevo sistema de reinserción social;

- “Facultades para que el congreso legisle en materia de delincuencia organizada así como establecer y organizar las instituciones en materia de seguridad pública federal de acuerdo al artículo 21 constitucional;
- “La emisión de una ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
- “El mando de la policía por parte del presidente municipal en términos ya no del reglamento correspondiente, sino de la Ley de Seguridad Pública del Estado”.¹⁹³

Sin duda tales reformas y adiciones, deben de ir acompañados de acciones coherentes que permitan su funcionalidad, puesto que se señalan cambios sustantivos y adjetivos que requieren de mayores esfuerzos tanto económicos como profesionales; en ese sentido, se hace de manifiesto la importancia en la coordinación de los tres órdenes de gobierno, y junto a ésta, la participación de la sociedad en su conjunto.

4.3. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DEL AÑO 2002 AL AÑO 2005

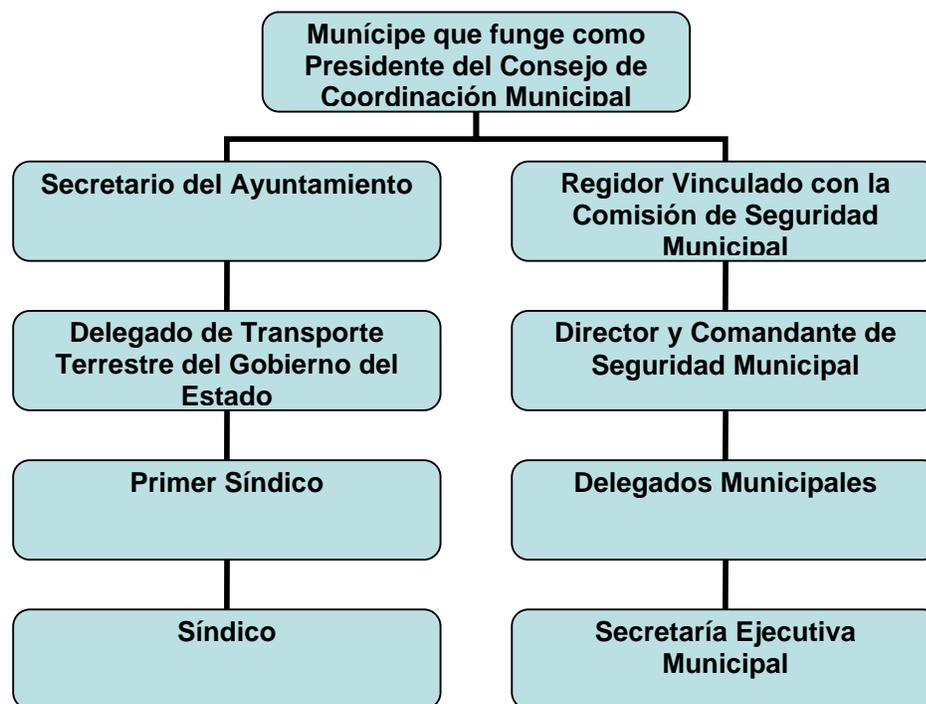
Para referirnos a las políticas en seguridad pública en la Región XI Texcoco, en el periodo señalado, es preciso recordar que la misma corresponde a los tres últimos años del gobierno constitucional de Arturo Montiel, señalándose como fecha en que termina su mandato en la entidad mexiquense, el 15 de septiembre de 2005.

En el tenor anterior, es menester hacer mención de que a partir del establecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, se ordena en los Estados de igual manera, el establecimiento de Consejos Estatales y Municipales “encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad en sus respectivos ámbitos de gobierno, los que deberán organizarse en lo de manera similar al Consejo

¹⁹³ Cfr. MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LX LEGISLATURA. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado con fecha 29 de febrero de 2008, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Mesa Directiva, oficio No. DGPL 60-11-3 1386, expediente no. 3333.

Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de seguridad pública, en sus ámbitos de competencia”.¹⁹⁴

Al establecerse los Consejos locales mejor conocidos como Consejos Coordinadores Municipales de Seguridad Pública (CCMSP), se comienza con una labor de diagnóstico y búsqueda de propuestas en torno a la inseguridad, que por si dimana del fenómeno delictivo, para esto, se programan a lo largo del año, sesiones con la inclusión de la ciudadanía en cada uno de los municipios, llevando inclusive, **Convenios de Participación** que involucren un compromiso de la administración con la ciudadanía y viceversa; en ese contexto, hallamos la siguiente estructura con base en el artículo 120 de la LSPPEM:



Por lo que concierne a las funciones básicas del órgano colegiado local que se muestra, tenemos las que a continuación se enuncian:

- Coordinar, planear y supervisar al S.N.S.P (Sistema Nacional de Seguridad Pública), en la jurisdicción de su territorio, y

¹⁹⁴ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Acuerdo del ejecutivo del Estado por el que se crea el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública*. Acuerdo No. 100. Poder Ejecutivo del Estado. Subsecretaría de Seguridad Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, viernes 24 de mayo de 1996, p. 1 y 2.

- Proponer al Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública los programas, acuerdos y convenios de coordinación.

Otra tarea de los Consejos locales, lo constituye el promover la participación de la comunidad en los programas y acciones en materia de seguridad pública, estableciéndose Comités de Participación Ciudadana.

De tal manera que en cada una de las sesiones locales se señalan todas aquellas problemáticas que encuentran su referente en los hechos considerados como delictivos y de peligro por los habitantes del municipio en que se celebre, para luego proponer las soluciones viables que al respecto se han de llevar a cabo. Así mismo, se busca dar la atención a los factores etiológicos de la delincuencia para atenuar sus repercusiones en los ámbitos jurídico, económico y social.

Sin embargo no se cuenta con los recursos humanos acordes a la función que debe realizarse dentro de los consejos locales, toda vez que los integrantes del consejo en cada uno de los municipios de la Región XI Texcoco, en su mayoría son inexpertos en el tema. Sumándose el hecho de que el Secretario Ejecutivo Estatal, no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 14 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismos que son:

- I. "Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

Fracción reformada DOF 23-01-1998

- II. "Tener más de 35 años de edad;
- III. "Contar con título de Licenciado en Derecho debidamente registrado; y
- IV. "Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública".

El artículo 121 de la LSSPEM adiciona una V fracción en el caso del Secretario Ejecutivo a nivel local, al exigir "Tener residencia efectiva en el Municipio no menor a tres años".

En lo tocante al Secretario Ejecutivo Estatal, será el Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal, al cual se le piden los requisitos siguientes en términos del artículo 192 de la LSPPEM:

- I. “Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. “Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;
- III. “Tener grado de licenciatura o su equivalente;
- IV. “Contar con experiencia vinculada a la seguridad pública; y
- V. “No haber sido condenado por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal”.

Como puede apreciarse, son requisitos similares a los del Secretario Ejecutivo local; con la salvedad de que cada uno de ellos se desenvuelve en su competencia.

La participación del Secretario Ejecutivo Estatal en el ámbito de sus funciones, ya sea local u estatal, resulta trascendente dentro de la seguridad pública, ya que no solamente es el encargado de levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, como lo señala el artículo 113 de la citada LSPPEM sino que va a “ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo”, además de “Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del Estado; Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública; Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo sin perjuicio de otras que realicen las autoridades competentes; Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública del Estado y de los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones”.

Para que el Secretario Ejecutivo Estatal cumpla con sus labores, requiere de Instancias de Participación Comunitaria, que son las instancias de Participación Ciudadana, que se integran por un Comité Estatal de Consulta y Participación de

la Comunidad en Seguridad Pública, y Comités Municipales de Consulta y Participación de la Comunidad en el mismo rubro. “Dichos comités son un foro ciudadano que tiene como objetivo promover medidas para mejorar la Seguridad Pública, privilegiando las denuncias en la materia”.¹⁹⁵

Haciendo referencia al Acuerdo del Ejecutivo por el que se crea el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública del Estado de México, los Comités de Participación Ciudadana podrán:

- I. “Opinar sobre políticas de seguridad pública;
- II. “Proponer medidas y acciones para mejorar el servicio de seguridad pública;
- III. “Realizar labores de seguimiento;
- IV. “Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- V. “Formular denuncias o quejas sobre irregularidades sobre el servicio de seguridad pública; y
- VI. “Auxiliar a las autoridades competentes en ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública”.¹⁹⁶

Otras funciones de dichos comités en términos de la LSPPEM son:

- Conocer y opinar sobre las políticas de seguridad pública;
- Sugerencias, medidas y acciones para mejorar esta función;
- Formular planteamientos a los Consejos, particularmente sobre prevención del Delito, acciones de vigilancia y Seguridad Preventiva y Programas de Readaptación social.

Retomando nuevamente lo referente a los Consejos de Coordinación Municipal, para exponer las políticas que nos interesan respecto de la Región XI Texcoco, tenemos que señalar que cada una de ellas, es producto de las

¹⁹⁵ MÉXICO. CONSEJO COORDINADO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (CESPEM). *Qué es? El Consejo Coordinado Estatal de Seguridad Pública*. Gobierno del Estado de México. Secretaría Ejecutiva, Toluca de Lerdo Estado de México. [s. a.], p. 17.

¹⁹⁶ Cfr. *Acuerdo del ejecutivo del Estado por el que se crea el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública*, *gaceta.cit.* p. 6-7.

sesiones de dichos Consejos, donde se tomó en cuenta la participación de los Delegados municipales, y la voz ciudadana.

En la Región VII (hoy Región XI) del Estado de México, del año 2002 al año 2005 se tuvieron las siguientes políticas:

- a) “Invitaciones dirigidas a la comunidad municipal para su participación en los Consejos locales y/o regionales;
- b) “El Incremento e intensificación en la capacitación de los Vigilantes Voluntarios en los municipios de la región;
- c) “La vinculación entre las autoridades municipales, Estatales y Federales;
- d) “Propuestas de atención y mantenimiento al servicio de alumbrado público;
- e) “Formación y capacitación profesional de los elementos policiacos de cada municipio en el Colegio de Policía con sede en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México;
- f) “Solicitud a los presidentes municipales para gestionar el equipamiento de las policías;
- g) “El establecimiento de reglamentos internos para las policías de cada municipio;
- h) “Una coordinación intermunicipal para el apoyo entre los siete municipios;
- i) “Exámenes antidoping sorpresa a los elementos policiacos;
- j) “Convenios de colaboración con las autoridades ministeriales en cuanto a las puestas a disposición de delincuentes;
- k) “Convenio con la Subprocuraduría de Texcoco para el acceso a los índices delictivos de la Región VII (hoy Región XI);
- l) “Programas de prevención del delito mediante platicas en las escuelas primarias y secundarias de cada municipio;
- m) “La inserción en los bandos municipales del Secretario Ejecutivo y las funciones que en seguridad pública son de su desempeño;
- n) “Operativos dirigidos al transporte público que ingresan a los distintos Municipios;
- o) “Vigilancia policial fuera de escuelas primarias y secundarias;
- p) “Operativos presencia en zonas donde se ha reportado incidencia delictiva;
- q) “Evaluación y seguimiento de las acciones, programas y proyectos en seguridad pública, y

- r) “La coadyuvancia en los Programas Estatales Policía Estatal Cercano, Mi Escuela Segura y Maestro Vigilante”.¹⁹⁷

Durante el año 2003 las acciones que formaron parte de las políticas en la Región XI Texcoco, llevadas a cabo por la policía Estatal, fueron:

- A. “Saeta Escolar y Turístico, y
B. “Programa Caminos Seguros del Estado de México”.¹⁹⁸

Mientras que en el año 2004 se tuvo otra línea de acción por parte de la policía Estatal denominado:

- s) “Operativo Metropolitano”.¹⁹⁹

Cabe señalar que “entre el periodo 2002-2005, igualmente se contemplaron tres convenios de coordinación en materia de Seguridad Pública por parte del Estado de México (19 junio de 2003, 14 febrero de 2005 y 01 marzo de 2005)”;²⁰⁰ empero, se desprendió el hecho de que tales convenios no se observaron de manera sistemática en los Consejos locales y regionales, apareciendo nuevamente una marcada falta de integración en la líneas de acción para el combate a la delincuencia.

Además de lo anterior, el 07 marzo de 2002 se suscribió un “ACUERDO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE COMBATE A LA CORRUPCION Y A LA INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA”,²⁰¹ en el que a través de la Secretaría de la

¹⁹⁷ Cfr. MÉXICO. CONSEJOS LOCALES, REGIÓN VII TEXCOCO (ACTUALMENTE REGIÓN XI TEXCOCO). *Acuerdos comunes*. Resultado de las sesiones semestrales ordinarias/regionales del periodo 2002-2005.

¹⁹⁸ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Seguridad Pública y Procuración de Justicia”, *Cuarto Informe de Gobierno*. Arturo Montiel Rojas, Gobernador Constitucional del Estado de México. Región VII Texcoco, a 22 de septiembre de 2003. (informe escrito), [s. p.].

¹⁹⁹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Seguridad Pública y Procuración de Justicia”, *Quinto Informe de Gobierno*. Arturo Montiel Rojas, Gobernador Constitucional del Estado de México. Región VII Texcoco, Papalotla, a 22 de Septiembre de 2004. (informe escrito), [s. p.].

²⁰⁰ Vid. **Anexo VIII** Convenios en Seguridad Pública 2003-2005

²⁰¹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los Lineamientos Generales de Combate a la Corrupción y a la Ineficiencia Administrativa”. *Gaceta del Gobierno*. Acuerdo No. 46. Poder Ejecutivo del Estado. Toluca de Lerdo, jueves 07 de marzo de 2002, pp. 2 y 3.

Contraloría se limitaba al establecimiento de esquemas de control interno solamente para las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, con el objeto de evitar actos de corrupción e ineficiencia administrativa, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa en términos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, independientemente de las previstas en otros ordenamientos legales.

A pesar de tales convenios y acuerdos; la falta de integración que se ha ido comentando en varias ocasiones, se puso de manifiesto en el periodo 2002 al 2005 por la descoordinación en varios operativos y programas de impacto en el orden municipal.

Además, el hecho de no haberse contado con adecuadas **Unidades Administrativas Municipales** en cada uno de los siete municipios de la región en estudio, durante el periodo señalado, significó un enorme desaprovechamiento de los recursos provenientes del Ramo 33 FORTAMUNDF Y FASP. Ocasionando que se agravaran las carencias materiales y económicas en el rubro de la seguridad pública para el combate a la delincuencia.

Lo apuntado hasta este instante, pone de manifiesto que se tornó todavía más complicado el combate al fenómeno delictivo, por la falta de atención de los factores etiológicos de la delincuencia en cada municipalidad de la Región XI Texcoco; mismos que ya han sido referidos con antelación en el capítulo II, y que en consecuencia incidieron como factores generadores de distintos ilícitos.

Frente a dicha situación, los números de delitos reportaron una constante significativa, además de que sus repercusiones en los ámbitos jurídico, político, económico y social, se manifestaron a través del incremento en la inseguridad ciudadana.

Basta echar un vistazo al **Anexo IV** que muestra número de averiguaciones previas iniciadas en cada municipio en la región en estudio, de los años 2002 al 2005, para darse cuenta de la grave situación que prevaleció en el campo de la inseguridad causada por el fenómeno delincencial.

Los cambios que debieron de operar según las políticas planteadas para el combate del fenómeno delictivo, igualmente encontraron un obstáculo importante, que fue la falta de participación de la ciudadanía, como se ha de anotar en el siguiente subcapítulo, ya que de haber contado por lo menos con tal incursión, creemos que se hubieran atenuado y atacado frontalmente ciertos eventos delictivos; pero la desconfianza hacia la policía y sus programas carentes de integración, una vez más se hicieron presentes durante el periodo analizado.

Dentro de las siguientes políticas en seguridad pública que se describirán a continuación, y que fueron contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para combatir a la delincuencia -mismas que incluyen la participación ciudadana-, se destaca el hecho de que no se visualizaron como parte de acciones emprendidas en los acuerdos de la Región VII (hoy Región XI Texcoco).

Los programas más relevantes en la promoción de la participación ciudadana implementados por la SSPF fueron *Ojo ciudadano* y *Súmate*:

- “El programa *Ojo Ciudadano* fomenta la confianza hacia las instituciones encargadas de la seguridad y también orienta a los gobiernos estatales y municipales en la atención a la comunidad en esta materia.
- “El programa *Súmate* está enfocado a la atención de los niños y jóvenes para fortalecer en ellos valores y principios que promuevan la cultura de la prevención del delito y la denuncia, así como para evitar que se enrolen en las filas de la delincuencia organizada.
- “El Programa Juvenil de Prevención Integral fomenta la cultura del autocuidado y alienta la prevención y la denuncia del delito. Se dirige a jóvenes que cursan estudios de nivel medio superior y superior, grupo de población que resulta presa fácil del crimen organizado y de las adicciones”.²⁰²

Los citados programas pueden ser consultados para mayores detalles en el **Anexo IX.**

Tenemos a resumidas cuentas, que el panorama mostrado referente a la región y periodo en estudio en este apartado, evidencia que las políticas en seguridad

²⁰² Cfr. MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Estado y Seguridad Pública*. Ed. FCE, México, 2005, p. 104 y 105.

pública para el combate a la delincuencia, solo quedaron en buenas intenciones. Proyectándose una carente coordinación y consistencia en las líneas de acción enunciadas, que dieron como resultado, un modelo falto de integración, que se desprende desde el ámbito federal hasta el regional y municipal. Además de ello, prácticamente cada uno de los siete municipios integrantes de nuestra región, tuvieron que operar sus estrategias al margen de los escasos recursos materiales y económicos que les fueron asignados.

Por último, podemos sumar a lo expresado en el párrafo que nos precede, que la carencia y falta de integración, como de seguimiento en cada una de las estrategias diseñadas por parte de los Consejos locales municipales de manera mensual; así como la discontinuidad de las propuestas que tuvieron su origen en las reuniones regionales celebradas semestralmente, fueron conformado en su conjunto un palpable retroceso para la ofensiva del fenómeno delincriminal en cada una las siete municipalidades integrantes de la región que es materia de nuestro examen.

4.3.1. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DEL AÑO 2002 AL AÑO 2005

Una vez establecido lo relativo a las políticas implementadas en la región y periodos aludidos, pasamos a su estudio y evaluación. En ese sentido, se habrán de analizar cada una de las políticas que se originaron en las Sesiones del Consejo Coordinador, para finalmente valorarlas e inferir su impacto.

De las políticas en seguridad pública a que se refiere el subtema anterior, y que fueron implementadas en la Región VII (actualmente Región XI Texcoco) en los periodos establecidos al rubro de este capítulo, a continuación se exponen los aspectos que incidieron de manera negativa en cada una de ellas:

- 1) Se dio una irregular participación y asistencia a los consejos locales y regionales por parte de la comunidad en cada uno de los municipios;
- 2) Se mantuvo inconstante la presencia de Vigilantes Voluntarios en las sesiones locales y regionales;

- 3) Se tuvo un débil incremento e intensificación de la capacitación de los Vigilantes Voluntarios en los municipios de la región, por falta de interés ciudadano;
- 4) Hubo una falta el interés por parte de los presidentes municipales en la gestión y adquisición de equipo para la policía preventiva municipal;
- 5) Se pronunció la asistencia irregular de las autoridades tanto municipales como estatales y federales, a cada una de las reuniones de los consejos regionales;
- 6) Se hizo notoria la falta coordinación entre las policías municipales, por desconfianza entre las corporaciones policiacas de la región;
- 7) Los operativos intermunicipales aislados carecieron de sistematicidad;
- 8) Se vislumbro una falta de coordinación entre la policía estatal y municipal;
- 9) No se elaboraron los reglamentos internos que organizan a la policía en cada municipio;
- 10) La corrupción de las policías municipales dio pie a la impunidad delictiva;
- 11) Insuficiente personal policiaco y sueldos bajos, mermaron el desempeño policiaco;
- 12) La falta de cooperación por parte de subprocuraduría regional, hacia los siete municipios de la región, nueva cuenta se hizo presente;
- 13) Los operativos presencia en zonas donde se reportó incidencia delictiva fueron nulos;
- 14) Los programas de prevención del delito en las escuelas carecieron de una plataforma pedagógica, por lo que fueron tomados solo por compromiso, y no por conciencia ciudadana. Además de que no se dio seguimiento alguno, respecto a los programas que en la materia ya se venían aplicando;
- 15) Fueron nulas la difusión y publicaciones en materia de seguridad pública y prevención del delito;
- 16) La respuesta policial a las emergencias se presentó lenta y sin resultados, ya que el personal se estuvo concentrando solo en las comandancias;
- 17) No se cumplieron con los lineamientos establecidos en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, lo que significó una falta de integración con el Consejo Estatal;

- 18) La profesión policial se exhibió como última alternativa de empleo a nivel de la región, lo que deterioro aquello que conocemos como “vocación en el servicio”;
- 19) La incipiente formación de cada elemento se vio reflejada en la inadecuada atención a los vecinos y habitantes de cada municipalidad, frente al fenómeno de la delincuencia;
- 20) Se ostentó una continua deserción policial, debido a que los sueldos y prestaciones se mantuvieron muy por debajo de la realidad económica;
- 21) La mayoría de Secretarios Ejecutivos en cada uno de los municipios, carecieron del perfil exigido por la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, ya que fueron nombrados a partir de su apoyo político demostrado en las campañas, mas no por sus conocimientos y capacidad;
- 22) La inestabilidad en el empleo que han tenido los Secretarios Ejecutivos de cada uno de los siete municipios, se reflejó en el temor a exigir de sus respectivos presidentes municipales los recursos necesarios para cumplir la función de seguridad pública, por la incertidumbre constante de ser removidos en cualquier momento y sin justificación alguna, tal y como lo establecen la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- 23) La falta de experiencia en materia de seguridad pública por parte de los integrantes de cada consejo local, estuvo retrasando y haciendo tediosa la generación de acuerdos entre sus asistentes;
- 24) Los convenios de colaboración con las autoridades ministeriales, en cuanto a las puestas a disposición de delincuentes no se cumplieron;
- 25) Se reportó un incumplimiento por parte de la Subprocuraduría de Texcoco, respecto de la petición que cada consejo local le hizo, sobre accesar a los índices delictivos;
- 26) La evaluación y seguimiento de políticas para el combate y prevención del delito fue casi nula, y en su lugar se tomaron acciones desesperadas por dar respuesta a la petición de la ciudadanía;
- 27) Tampoco se presentó un visible apoyo a los vecinos y habitantes de cada municipalidad por parte de las autoridades auxiliares del municipio, toda vez que desde su nombramiento desconocían de sus funciones en el rubro de la seguridad pública, y

28) Se hace evidente la falta de interés y seguimiento para coadyuvar en los Programas Estatales “Policía Estatal Cercano”, “Mi Escuela Segura” y “Maestro Vigilante”.

De los programas “Saeta Escolar” y “Turístico correspondientes al año 2003, se dice que fueron complementarios de los programas “Mi Escuela Segura” y “Maestro Vigilante”. En lo tocante al Programa “Caminos Seguros del Estado de México”, éste se utilizó para mejorar la seguridad en el ramo transportista.

Respecto del Operativo Metropolitano del año 2004, tenemos que el mismo se remitió exclusivamente a la competencia de la Policía Estatal, debido a su aplicación en la zona limítrofe con el Distrito Federal.

Tocante al **Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los Lineamientos Generales de Combate a la Corrupción y a la Ineficiencia Administrativa**, y en virtud de que dicho acuerdo solo se limitó a las dependencias, organismo auxiliares, fideicomisos públicos y Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México, no se tuvo ningún impacto notorio en los municipios de la región que se estudia.

Pensamos que parte del fracaso y la obtención de escasos resultados que se produjeron respecto a las políticas enunciadas, se debió a la carencia de recursos en todos los sentidos, y fundamentalmente, por no haberse promovido la participación ciudadana, lo que tendió a mermar otro poco la tarea del combate a la delincuencia.

En ese sentido, alternativamente como bien lo señala **Rico y Chinchilla**, se pudo haber trabajado con los recursos que se tuvieron a la mano, a través de una enriquecida cimentación de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), similares a los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana que los autores señalan en su obra. En el entendido de conseguir una acción exitosa en lo que a prevención del delito se refiere, como fase indirecta del combate a la delincuencia.

En este sentido, Rico y Chinchilla nos dicen que dichos consejos deberían ser conformados y funcionar con arreglo a lo siguiente:

“A. En primer término: La realización de seminarios y talleres sobre el tema con altas autoridades legislativas, gubernamentales, policiales y judiciales, y la realización de campañas y foros públicos con la sociedad civil sobre su papel en materia de seguridad ciudadana.

“B. De igual modo, se tendría que efectuar: 1. El establecimiento de una coalición encabezada por un líder; 2. Identificación de problemas y factores de riesgo; 3. La elaboración y desarrollo de un plan de acción, estableciendo previamente las prioridades respecto de los problemas a resolver; 4. Aplicación (Esta actividad debe incluir la capacitación de los representantes de la coalición que intervengan en la aplicación del plan de acción); 5. Monitoreo y evaluación, y 6. Comunicación de sus resultados”.²⁰³

Dicha coalición debe involucrar a las principales instituciones que intervienen en el tema de la criminalidad y la seguridad ciudadana (policía, sistema judicial, autoridades políticas nacionales y locales, educación, salud, vivienda, trabajo, cultura, sector privado, organismos comunitarios), necesitando además que se asegure cierto consenso sobre su constitución, la frecuencia de sus reuniones y la aplicación efectiva de las acciones a emprender (o los ajustes que se impongan con respecto a las acciones ya determinadas), que se establezcan las responsabilidades que los representantes de cada una de tales instituciones deba asumir en el marco de sus respectivas competencias y posibilidades, y que se garantice una estrecha coordinación entre dichos organismos.

El plan de acción a seguir debiera tener en cuenta lo siguiente:

- Determinar sus objetivos (general, específicos), los resultados esperados (a corto, mediano y largo plazos), los medios de verificación, los recursos necesarios y disponibles, las personas responsables y un cronograma de actividades;
- Apuntar esencialmente a los principales factores de riesgo; y

²⁰³ Cfr. RICO, José María, y Laura CHINCHILLA. *Seguridad Ciudadana en América Latina. Hacia una Política Integral*. Ed. Siglo XXI, México, 2002, p. 167 y 168.

- Conseguir cierto equilibrio entre las acciones de control y de prevención y, entre éstas, a las de carácter “situacional” y “social”.

Las actividades que acaban de exponerse, deben ser objeto de un proceso riguroso, y con la finalidad de garantizar su sustentabilidad, tendrán que insertarse en las políticas globales nacionales, de tal suerte que se consiga una línea homogénea y de transferencia operativa común y consistente.

Como se ha de notar, lo expuesto por los citados autores, no se encuentra alejado de los parámetros sobre los cuales se conducen los Consejos locales en nuestra región; sin embargo los integrantes de dichos Consejos en cada una de las siete municipalidades, han carecido de formación, capacitación, datos fehacientes sobre el fenómeno delincriminal, lo que ha causado un desánimo y falta de cooperación entre sus miembros.

De lo anterior se puede colegir la necesidad de una serie de ajustes integrales, que hubieran sido útiles.

Ante la falta de recursos en la Región VII, actualmente XI Texcoco, se vislumbro el hecho de que para combatir la delincuencia, de acuerdo a lo que nos enuncia **Ernesto López Portillo Vargas**, “se estuvo utilizando el modelo reactivo en vez del integrativo, en donde el primero consiste en reprimir conductas, buscando contar con más recursos: jueces, prisiones, policías y armas. A este respecto, diversos estudios demostraron que el incremento de recursos policiales no disminuye la comisión de delitos”.²⁰⁴ (Opinión que compartimos)

Para Vargas, en materia de seguridad pública el modelo integrativo es el más adecuado, y al que se le deben asignar más recursos para la promoción de conductas positivas a través de mecanismos pedagógicos sociales. Esto en razón de que se debe prescindir la politización de las medidas de seguridad pública, conocer a fondo la sociedad y sus instituciones, aplicar diagnósticos autónomos a

²⁰⁴ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; Olga ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, y Leticia A. VARGAS CASILLAS (coordinadores). “Seguridad Pública: dos modelos”, *Temas de Derecho Penal, Cuartas Jornadas sobre Justicia Penal*. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica Núm. 64, UNAM, México, 2005, p. 169.

la policía y reconstruir el tejido social, fortaleciendo la presencia e influencia de quienes no cometen delitos.

Ejemplo de ello es el modelo aplicado en Bogotá por el cual se refuerzan tres sistemas de valores: ley, moral y cultura, aplicando un sistema pedagógico con mayores recursos fomentando el respeto a las normas y la formación de policías capaces dentro de un esquema adecuado, como es el de policía comunitaria.

Es interesante la apreciación que Vargas hace al respecto, y de la cual nos viene a la mente, que en el periodo analizado, tal vez se hubiese buscado la participación multidisciplinaria de otras áreas del conocimiento en la elaboración de líneas de acción, programas, estrategias y demás políticas; no solo en el ámbito local sino en los demás órdenes de gobiernos, para que finalmente en las siete municipalidades se tuviera como parte redireccionante de los viejos paradigmas, ideas innovadoras que permitieran revolucionar el sistema con el que se vino trabajando, para la elaboración de estrategias eficientes que en seguridad pública, combatieran a la delincuencia de manera integrativa.

Pese a los “informes de gobierno que presentó el ex gobernador Montiel Rojas, correspondientes a la Región VII (actualmente Región XI Texcoco)”,²⁰⁵ sobre los avances en seguridad pública, del año 2001 al año 2004, es notorio que predominó el clásico discurso político, donde lo destacable fue aquello de la regionalización.

Contrario a lo anterior, se contempló una tendencia delictiva estable y nada prometedora para los mexiquenses de la región que se examina, a pesar de las acciones tomadas. Situación comprobada de acuerdo a las averiguaciones previas iniciadas del año 2002 al año 2005 en la Subprocuraduría de Texcoco, mismas que se describen por municipalidad y delitos en el **Anexo IV**, independiente de la llamada “**cifra negra**” que importa a los delitos no denunciados.

Ya en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, “se advierten las problemáticas que se ha venido arrastrando de años atrás, producto de la falta de integración de

²⁰⁵ Vid. Extractos de los informes estatales de gobierno citados en el **Anexo X**.

las políticas públicas en Seguridad y Procuración de Justicia del periodo 1999-2005 en el Estado de México, y que han incidido en los índices delictivos actuales por sus bajos impactos en contra de la delincuencia, los cuales son el reflejo del diagnóstico y pronóstico del citado Plan en los ámbitos social, económico, territorial y administrativo”.²⁰⁶

Dicho lo anterior, se confirma el hecho de no haberse planteado una formulación metodológicamente adecuada de las políticas en el Plan de Desarrollo Estatal correspondiente, en términos de la que se hubo señalado en el subcapítulo 1.1.2., de esta investigación, y si es que existió una de carácter similar, no se pudieron canalizar adecuadamente los programas y líneas de acción hasta los respectivos ámbitos regionales y municipales. Por lo que invariablemente estimamos que las políticas en seguridad que se expusieron respecto de la Región XI Texcoco (antes Región VII), fueron más que nada producto de los acuerdos en las sesiones mensuales de los Consejos Coordinadores Municipales de Seguridad Pública, con incipiente injerencia del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

Pareciese que tanto la administración estatal, junto con las municipales que integraron e integran la Región VII, hoy conocida como Región XI Texcoco, durante el periodo 2002-2005, siguieron el adagio que **Max Weber** señala sobre los efectos de la vanidad en el ansia de poder, que el político utiliza como instrumento entre sus cualidades normales. Pero que se desvirtúa cuando dicha ansia tiende a ser negativa y “deja de estar exclusivamente al servicio de la causa para convertirse en pura embriaguez personal, con ausencia de finalidades objetivas y falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coincide con aquella”.²⁰⁷

²⁰⁶ Podemos resumir que el Programa de Desarrollo Regional 2006-2011 para la Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, centra sus prospectivas, estrategias e instrumentación bajo un diagnóstico de los problemas a enfrentar, partiendo del periodo 1999-2005 en el que se concentran, una alta densidad de población; bajas condiciones de vida; reducidas fuentes de empleo, distribución irregular de asentamientos humanos; seguridad pública y administración de justicia deficiente. Por lo que es de imaginarse que la etiología delictual tal y como se anotó en el subcapítulo segundo, se puso de manifiesto junto con sus repercusiones en lo jurídico, económico, político y social.

²⁰⁷ *El político y el científico*. 6ª ed. México. Ed. Colofón, 2004, p. 60 y 61.

Así que después de haber planteado la situación que prevaleció durante el periodo que se analiza (2002-2005), procedemos a su evaluación, tomando como base las siguientes consideraciones: En primer lugar, se da una falta de integración operacional policíaca derivada de la división entre las actuaciones policiales de cada una de las corporaciones preventivas municipales. En segundo lugar, por la corrupción e impunidad que dieron como resultado una constante en el índice delictivo en la Región VII (actualmente Región XI Texcoco), a pesar de los avances que se enuncian en los informes del Gobierno Estatal, y que resultan visiblemente incongruentes con la realidad que deriva de las denuncias ministeriales anotadas en el **Anexo IV**.

Se avizora igualmente que tal deficiencia obedece a un carente apoyo de parte del Gobierno del Estado de México hacia sus municipios, y a la Región XI Texcoco en si misma. Además se hace notoria una carencia metodológica para el seguimiento y aplicación de las líneas de acción, estrategias, programas y/o convenios, que se pudieron acordar en torno a combatir y prevenir el delito de una manera oportuna y eficiente.

Podemos apreciar un modelo policial claramente desintegrado y desesperadamente reactivo, que no supo integrar las políticas destinadas a la atención del fenómeno delincencial durante los años 2002 al 2005.

De acuerdo al resultado de nuestro análisis y a las consideraciones vertidas, decimos que las políticas en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de 2002 al 15 de septiembre de 2005, se tasan como “deficientes”.²⁰⁸

4.4. LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, DEL ESTADO DE MÉXICO, DEL AÑO 2005 AL AÑO 2007

Será a partir del 16 de septiembre de 2005 al término de 2007, la base que se tomará para enunciar cada una de las políticas que en materia de seguridad pública se propusieron respecto a la Región XI Texcoco, en virtud de que a partir de la fecha señalada, entraba en funciones la nueva administración del

²⁰⁸ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

gobernador actual en el Estado de México, Enrique Peña Nieto, y cuyo mandato constitucional ha de culminar el 14 de septiembre del 2011.

Ante el horizonte que se hubo planteado en el análisis FODA sobre el diagnóstico respecto de la situación que prevaleció al término de la administración 1999-2005, en los panoramas social, económico, territorial y administrativo, se avistaron grandes problemas que sin duda repercutieron de manera indirecta sobre las políticas en seguridad pública de 2002 hasta el 15 de septiembre de 2005, fecha en que terminaba el gobierno de Montiel. Pudiéndose apreciar una serie de incongruencias entre lo planeado y los resultados; lo que sin lugar a dudas, una vez más terminó por generar desconfianza entre los habitantes y vecinos de los municipios integrantes de nuestra región.

Con el objetivo de proyectar a que fenómenos se enfrenta la citada estrategia regional 2005-2011, a continuación se presenta parte del análisis FODA sobre las debilidades y amenazas, que han contribuido al aumento de la inseguridad en la Región XI Texcoco:

Debilidades

En lo social:

Altas tasas de crecimiento poblacional; 63% de la Población Económicamente Activa (PEA) regional percibe ingresos inferiores a 3 salarios mínimos; rezagos en los servicios de agua potable y energía eléctrica; rezagos en la educación; viviendas en situación precaria y, servicio médico insuficiente.

En lo económico:

Penúltima región en valor agregado; la actividad comercial se concentra en unos cuantos municipios y se descuida la industria manufacturera; pocos profesionistas. **La amenaza** se presenta en un aumento en el desempleo en los sectores de comercio y servicios a nivel país.

En lo territorial:

Alto índice de crecimiento urbano con afectación a zonas agrícolas y ganaderas; déficit de vivienda; déficit de equipamiento urbano y concentración en unas cuantas localidades; vías de comunicación son insuficientes y con deterioros; sistema de transporte público de mala calidad; asentamientos

irregulares; contaminación en ríos y arroyos y escurrimientos; nulo tratamiento de aguas residuales; asentamientos irregulares. **La amenaza** se presenta en un crecimiento urbano desordenado y proliferación de asentamientos irregulares; la extracción y la recarga de agua a los mantos freáticos no es proporcional; los enlaces existentes con el DF y el estado de Tlaxcala son insuficientes para atender la demanda existente; desplazamiento de la población hacia fuentes de empleo en DF y otras macro-regiones que implican mayores gastos a la PEA.

En lo administrativo:

Presenta una tasa anual de crecimiento de 4.2% en el número de denuncias

En la tabla de la cual recogimos los criterios expuestos, sobre fortalezas y oportunidades que prevalecieron en la región indicada, y al compaginarlas con las citadas debilidades y amenazas de su correspondencia, dan pauta a establecer que la administración anterior no logró canalizar hasta el ámbito municipal las líneas de acción que elaboró para la atención de las problemáticas que se presentaron; aunque en ese sentido, de nueva cuenta pudiera ser que las “razones de peso” citadas en el subcapítulo 4.1., tuvieron que ver con ello.

Ahora enunciaremos las políticas que en seguridad pública prevalecieron durante el periodo 2005-2007, en la Región XI Texcoco:

Hasta septiembre de 2006:

- a) “Invitaciones abiertas para participar en los Consejos locales o regionales;
- b) “La coordinación municipal con las autoridades Estatales y Federales;
- c) “Una constante capacitación y profesionalización de personal de seguridad pública;
- d) “La gestión de recursos para infraestructura policial;
- e) “La creación del reglamento interno de las policías de cada municipio;
- f) “Coordinación intermunicipal para el apoyo entre municipios para la realización de operativos dirigidos al transporte público;
- g) “La adopción de una cromática común en patrullas, uniformes, grados y divisas;
- h) “Acciones de coordinación en casos de flagrancia;
- i) “Una continuidad de los exámenes antidoping a los elementos policiacos;

- j) “El acuerdo con las autoridades ministeriales para agilizar las puestas a disposición;
- k) “Un convenio con la Subprocuraduría de Texcoco para el acceso a los índices delictivos de la región;
- l) “La implementación de programas de prevención del delito, mediante pláticas en las escuelas primarias y secundarias de cada municipio;
- m) “La inserción en los Bandos de Policía y Buen Gobierno de cada municipalidad, de la figura del Secretario Ejecutivo, así como de sus funciones y desempeño;
- n) “Operativos dirigidos al transporte público que ingresan a los distintos Municipios;
- o) “Continuar con la colaboración policial de vigilancia fuera de escuelas primarias y secundarias;
- p) “Continuar con los operativos presencia con la policía intermunicipal en zonas donde se ha reportado incidencia delictiva;
- q) “Promover el servicio telefónico de emergencia 066 a cargo de la Unidad de Control, Comando, Comunicaciones y Computo C4 Estatal, ubicada en el Municipio de Ecatepec;
- r) “Una coordinación municipal e intermunicipal, a través del equipo de radiofrecuencia MATRA;
- s) “La evaluación y seguimiento de las acciones, programas y proyectos en seguridad pública en las sesiones regionales, y
- t) “El seguimiento de los Programas Estatales ‘Policía Estatal Cercano’, ‘Mi Escuela Segura’ y ‘Maestro Vigilante’, y
- u) “Otros que hubiesen acordado explícita y conjuntamente las partes (se refiere a los convenios de colaboración entre los siete municipios)”.²⁰⁹

En ese mismo año 2006, se habló de la implementación de otras políticas que versaron en:

- A. “Programa Policía Estatal Cercano;
- B. “Programa Mi Escuela Segura (que ya se venía aplicando desde el año 2005);

²⁰⁹ Cfr. MÉXICO. CONSEJOS LOCALES, REGIÓN VII TEXCOCO (ACTUALMENTE REGIÓN XI TEXCOCO). *Acuerdos comunes*. Resultado de las sesiones semestrales ordinarias/regionales del periodo 2005-2007.

- C. “Acciones conjuntas en prevención del delito realizadas en el operativo Coordinación Estado Municipios (CEM);
- D. “Programa Vigilante Voluntario;
- E. “Cursos en las instalaciones de los Carabineros de Chile con la participación de seis elementos;
- F. “Se instaló la línea de emergencia 18 007 159 590, para atención a ciudadanos que requieren de algún auxilio
- G. “Renovación de los 125 Consejos municipales, y
- H. “Formación de tres Comités de Consulta y Participación Ciudadana Municipales”.²¹⁰

Para el año 2007 se efectuaron otras acciones en los siguientes términos:

- A. “Programa Mi Escuela y Comunidad Seguras;
- B. “La instalación botones de emergencia para automatizar y agilizar el servicio de emergencia 066;
- C. “Diversos operativos, y
- D. “Equipamiento vehicular con 338 vehículos para la seguridad pública municipal, 264 para la Agencia de Seguridad Estatal y 68 para la Procuraduría del Estado”.²¹¹

Al igual “se realizaron convenios entre el 05 abril de 2006 y el 28 marzo de 2007, por parte del Gobierno del Estado y su Poder Ejecutivo, con el Gobierno Federal y la Secretaría de Seguridad Pública”.²¹²

El hecho de que se hayan implementado tantos programas y líneas de acción en el orden federal, estatal y municipal como se ha visto hasta este momento, no responde a otra cosa que a una lucha desesperada por contrarrestar los efectos

²¹⁰ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Primer Informe de Gobierno*. Enrique Peña Nieto. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Tomo I A: 201/1/002/06. 5 de Septiembre de 2006. Pilar 3: Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito), [s. p.].

²¹¹ MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Segundo Informe de Gobierno*. Enrique Peña Nieto. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. A: CE: 201/1/23/07. 5 de Septiembre de 2007. Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito), pp. 9-11.

²¹² Vid. **Anexo XII** Convenios en Seguridad Pública 2006-2007

de factores como la impunidad, donde desafortunadamente las personas que delinquen tienen la absoluta certeza de que no se aplicará la ley.

En opinión de Ana María los delincuentes no delinquen por razones de pobreza. “Estamos en un país en donde en donde cualquier persona de tener tendencias hacia la delincuencia puede ejercerla y no habrá quien la detenga. Los crímenes que se cometen en México difieren mucho de otros países, pues son perpetrados por personas de clase media, media alta y media baja; incluso pueden venir de un profesionista a quien se le haga fácil ganar mucho dinero de la noche a la mañana”.²¹³

Podemos complementar dicha apreciación, exponiendo que alrededor de lo expresado por la experta en seguridad, también coexisten otras causas generadoras de la delincuencia. Como aquellas que prevalecieron en los siete municipios de la Región XI Texcoco, durante los años 2005 al 2007, las cuales, desde nuestra perspectiva fungieron como detonantes en el ánimo de quienes se dedicaron a delinquir.

La aseveración que hacemos, se corrobora a partir de los parámetros señalados, tanto por el diagnóstico FODA sobre la estrategia para la seguridad integral en el PED 2005-2011, como por los índices sobre averiguaciones previas iniciadas por municipio, apuntadas en el **Anexo IV**, los cuales conjuntamente revelan una inseguridad producida por la incidencia de varios agentes etiológicos que se fueron conjugando en el tiempo, y generando una notable descomposición social dentro de nuestra región en estudio.

De ahí que la serie de Objetivos estratégicos regionales en el Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011, que al ser confrontados con el Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011 en su apartado sobre seguridad pública y procuración de justicia, reflejan la intención por parte del Gobierno del Estado, de eficientar el combate a la delincuencia.

Podemos aseverar sobre este apartado, que los Planes de Desarrollo en los tres órdenes de gobierno, se debieron cumplir coordinadamente, a fin de alcanzar

²¹³ SALAZAR SLACK, Ana María, *op. cit.*, p. 78.

los objetivos estratégicos propuestos en las políticas de los tres pilares fundamentales (seguridad social, seguridad económica y seguridad pública), para haberse logrado una seguridad integral en cada uno de los municipios correspondientes a la Región XI Texcoco, durante el periodo en estudio.

Otra razón por la que tal vez no se cumplieron los objetivos estratégicos de los tres pilares citados a nivel de nuestra región, es que se olvidaron incluir varios aspectos importantes en su diseño.

En este sentido, cerramos con un comentario de **Kris Bonner**, el cual nos dice que “Una política de seguridad que no se base en una política que, de manera eficaz, combata el, desempleo, la, pobreza y la falta de, vivienda con los resultantes problemas de desigualdad social, marginalidad, exclusión social y racismo, está condenada a tener sólo efectos limitados, efectos secundarios no deseados y muchos fracasos”.²¹⁴

4.4.1. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DEL AÑO 2005 AL AÑO 2007

Ahora toca el examen a las políticas que prevalecieron durante el periodo que se establece en el título de este subcapítulo. De las cuales inferiremos su impacto y emitiremos la correspondiente evaluación.

Las políticas referidas hasta septiembre de 2006, presentaron los siguientes comportamientos en la Región XI Texcoco:

- a) Se cayó de nueva cuenta en la falta de participación ciudadana, así como del escaso apoyo de parte de los Presidentes municipales, Síndicos procuradores, Regidores, Delegados y Direcciones de Seguridad Pública de cada municipalidad, respecto a la problemática de la delincuencia, amén de que tal situación estuvo recayendo de plano, sobre el trabajo del Secretario Ejecutivo de cada municipio, al que se le exigían resultados, que por si solo no podía generar;

²¹⁴ CARRANZA, Elías (coordinador). “Una política municipal integrada sobre seguridad y prevención; recomendaciones” en 2. Situación del Delito y de la Seguridad Urbana en Europa, Políticas en Seguridad en el Grandes Ciudades, *Delitos y seguridad de los habitantes*. Ed. Siglo XXI, México, 1997, p. 55.

- b) La coordinación con las autoridades Estatales y Federales se presentó con incertidumbre debido a que no hubo confianza entre las corporaciones;
- c) La capacitación y profesionalización de personal en seguridad pública se mantuvo menguada;
- d) La gestión de recursos para infraestructura policial, se dio parcialmente, y con gran lentitud, no habiendo planeación municipal para solicitar recursos al FOSEG;
- e) La creación del reglamento interno de las policías de cada municipio fue nula.
- f) El apoyo que existió entre las corporaciones policiales de la Región XI Texcoco, estuvo permitido medianamente el apoyo entre municipios, para la realización de operativos dirigidos al transporte público;
- g) La cromática común en patrullas, uniformes, grados y divisas se ha observado interrumpida, frente al cambio de las administraciones municipales;
- h) Las acciones de coordinación en casos de flagrancia tuvo pocos frutos, debido al desconocimiento de tácticas policiales;
- i) Los exámenes antidoping se continuaron realizando, y concluyéndose con la salida de varios elementos de las corporaciones policiales municipales, mismos que fueron reportados al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS);
- j) Fueron débiles los acuerdos con las autoridades ministeriales para agilizar las puestas a disposición de delincuentes por parte de la policía preventiva, ya que no se tuvo un verdadero apoyo por parte de la subprocuraduría de Texcoco;
- k) Tampoco se proporcionó el acceso a los índices delictivos de parte de la Subprocuraduría de Texcoco. El único dato disponible fue el Anuario Estadístico del Estado de México, que solo abarcó hasta el año 2005;
- l) Los programas de prevención del delito mediante pláticas en las escuelas primarias y secundarias de cada municipio fueron aplicados con cierta regularidad;
- m) La inserción del Secretario Ejecutivo y las funciones que en seguridad pública son de su desempeño, no aparecieron en los Bandos Municipales, siendo que deben contemplarse en estos últimos, por ser los instrumentos jurídicos que son base de la administración pública en cada municipio de nuestra región;

- n) Los operativos dirigidos al transporte público que ingresan a los distintos municipios se llevaron a cabo solamente por temporadas;
- o) Se continuó dando seguimiento a la colaboración policial de vigilancia fuera de escuelas primarias y secundarias;
- p) Se estuvieron aplicando los operativos presencia con la intervención de la policía intermunicipal en zonas donde se reportó incidencia delictiva;
- q) Por falta de recursos en los siete municipios, no se hizo caso por promover el servicio telefónico de emergencia 066 a cargo de la Unidad de Control, Comando, Comunicaciones y Computo C4 Estatal ubicado en el Municipio de Ecatepec;
- r) La coordinación municipal e intermunicipal, a través del equipo de radiofrecuencia MATRA se presentó como de gran utilidad ante la atención de emergencias, reforzándose el apoyo entre las policías de los siete municipios;
- s) La evaluación y seguimiento de las acciones, programas y proyectos en seguridad pública en las sesiones regionales reflejaron inconsistencias técnicas, y se vieron limitadas por falta de conocimientos en temas de seguridad pública municipal;
- t) El seguimiento de los Programas Estatales “Policía Estatal Cercano”, “Mi Escuela Segura” y “Maestro Vigilante”, fueron de aplicación regular, y
- u) No se implementaron otros acuerdos.

Tocante a las políticas complementarias, que en segundo término se efectuaron en el año 2006, se tuvo lo siguiente:

- a. El programa Policía Estatal Cercano no dejó sentir sus efectos en el ámbito municipal;
- b. El programa Mi Escuela Segura (que ya se venía aplicando desde el año 2005) fue complementaria de las acciones que de por sí se venían realizando por los cuerpos preventivos en cada municipio;
- c. Las acciones conjuntas en prevención del delito realizadas en el operativo Coordinación Estado Municipios (CEM), fueron enfocadas más que nada, a la participación de las policías preventivas de cada municipio con escaso apoyo de otras policías;
- d. El programa Vigilante Voluntario no tuvieron el auge del que se habló en los informes Estatales;

- e. Los cursos en las instalaciones de los Carabineros de Chile con la participación de seis elementos, no fueron incluyentes de las policías municipales, correspondientes a la región que se estudia;
- f. A pesar de haberse instaurado la línea de emergencia 18 007 159 590, para atención de algún auxilio, no se advirtió el conocimiento de tal servicio por parte de los vecinos y habitantes de las siete municipalidades;
- g. La renovación de los 125 Consejos municipales –hablando a nivel Estatal-, trajo consigo que los diferentes municipios mexiquenses, incluyendo por supuesto los de nuestra región, perdieran gran parte de los avances que hasta ese momento se habían logrado en materia de seguridad pública, y
- h. Respecto a la formación de tres Comités de Consulta y Participación Ciudadana Municipales, se tuvo una baja inclusión ciudadana por ausencia en su difusión.

Sobre otras acciones realizadas en el año 2007, se presentaron las siguientes conductas:

- a. Referente a los programas “Mi Escuela” y “Comunidad Seguras”, la policía municipal ya participaba en la primera; mientras que la segunda no se logró concretar por falta de promoción de dicho programa en las diferentes comunidades de la región;
- b. La instalación botones de emergencia para automatizar y agilizar el servicio de emergencia 066 en la región que se estudia, no se lleva a cabo;
- c. Los diversos operativos que se realizaron, fueron producto de la combinación de acciones entre las policías preventivas locales, de manera intermunicipal, y
- d. El equipamiento vehicular de 338 para la seguridad pública municipal repercutió en la mejora de rondines en cada municipio.

De los convenios por parte del Gobierno del Estado y su Poder Ejecutivo, con el Gobierno Federal y la Secretaría de Seguridad Pública, celebrados entre el 5 de abril de 2006 y el 28 de marzo de 2007, no se reputaron resultados precisos que en materia del combate al delito, pudieran apreciarse tangiblemente en los municipios de la Región XI Texcoco.

Cabe señalar, que después de las aseveraciones vertidas, la evaluación que en seguida se muestra, corresponde al periodo 2005-2007. Para ser exactos, del 16 de septiembre de 2005 al cierre de 2007.

En tal sentido, en las páginas posteriores las evaluaciones emitidas para cada municipio de la Región XI Texcoco, abarcará el periodo 2006-2007, con el objeto preciso de comparar el desempeño individual de cada uno de ellos sobre el rubro de las políticas en seguridad pública para combatir a la delincuencia, tomando como base los instrumentos proyectados en sus respectivos Planes de Desarrollo, que cada uno de los siete municipios elaboró en el año 2006, y sin obviar por supuesto, los elementos contenidos en sus respectivos Bandos de Policía y Buen Gobierno del periodo 2007.

Una vez aclarado este punto pasamos a proporcionar nuestra evaluación, tomando en cuenta las siguientes consideraciones: La manera en que durante este periodo se administraron las líneas de acción, programas y demás mecanismos para el combate a la delincuencia tampoco fueron adecuadas. Por un lado tenemos heredada una inconsistencia en las políticas en seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, como ya ha sido oportunamente señalado en el subtema 4.3.1. Por el otro la corrupción e impunidad, que seguidas de la falta de capacidad policial, fueron agravando la inseguridad de la ciudadanía.

De nueva cuenta el modelo en seguridad pública municipal aparece desintegrado, no solo por la falta de coordinación y de trabajo entre las Unidades Administrativas Municipales responsables de dicha tarea en cada uno de los siete Ayuntamientos y sus respectivos gobiernos locales; sino también por la incipiente participación de sus vecinos y habitantes, que no velaron por dar el seguimiento de aquellas líneas de acción en contra de la delincuencia que ya eran funcionales.

La estimación otorgada en base al análisis propuesto, y tomando en cuenta las consideraciones vertidas, así como los índices sobre averiguaciones previas iniciadas por municipio que se muestran en el Anexo IV, dan como resultado que calificaremos a las políticas en seguridad

pública en la Región XI Texcoco, del periodo que va del 16 de septiembre de 2005 al cierre de 2007, como “deficientes”.²¹⁵

Para dar pie a los exámenes siguientes, comenzaremos con exponer el panorama demográfico que prevaleció en cada una de las municipalidades del año 2002 al año 2007, con el objeto de contemplar la dinámica demográfica, y el número de policías que se tuvieron para el resguardo de la seguridad pública de los habitantes en los diferentes municipios de la región en estudio.

De acuerdo a los Planes de Desarrollo 2006-2009 de cada uno de los municipios integrantes de la Región XI Texcoco, en lo tocante a las condiciones demográficas que permearon sobre los mismos al margen de la seguridad pública para combatir el delito del año 2005 al año 2007, presentamos el siguiente cuadro:

Tabla 1.		Comportamiento demográfico en relación al número de habitantes			
<i>Municipio</i>	<i>Habitantes 2005</i>	<i>Crecimiento Anual aproximado</i>	<i>Habitantes 2007</i>	<i>Policías (Divídanse las cifras a la mitad en razón de los turnos)</i>	<i>Número de habitantes por elemento policiaco</i>
Atenco	42,739	4.96%	47,084	56	1682
Chiautla	22,664	2.65%	23,881	31	1493
Chiconcuac	19,656	1.8%	20,379	42	970
Papalotla	3,766	1.8%	3,903	13	558
Tepetlaoxtoc	25,507	2.05%	26,563	30	1771

²¹⁵ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficientes (estimación 10), Eficientes (estimación 9), Poco eficientes (estimación 8), Deficientes (estimación 7), Muy deficientes (estimación 6 o menos).

Texcoco	209,308	1.5%	215364	135	3171
Tezoyuca	25,372	5.37%	28,170	43	1280

Fuente: Último censo del INEGI en el año 2005.²¹⁶

El Programa Estatal de Seguridad Pública según datos proporcionados por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito de fecha 3 de junio de 2004, nos refiere que “en el Estado de México existe un policía preventivo por cada 925 habitantes. Al respecto la Organización de Naciones Unidas recomienda la presencia de cuando menos un policía por cada 500 habitantes”.²¹⁷

Tomando en cuenta lo anotado en el esquema que se muestra, se hace notorio que solo un 14% de los municipios (Papalotla) integrantes de la Región XI Texcoco, se encontraron cerca de la recomendación de la ONU respecto del número de habitantes por policía.

Se puede apreciar entonces, una clara discrepancia entre el número de policías y el número de habitantes, lo cual pone en descubierto algunos puntos que en particular resultan interesantes desde nuestro punto de vista, mismos que fueron encontrados en la mayoría de los análisis FODA de cada municipio integrante de la región en estudio, y que son:

1. Reducida tasa de policías por habitante;
2. Equipamiento policial insuficiente;
3. Falta de coordinación entre las diferentes corporaciones;
4. Prepotencia de cuerpos policiacos estatales;
5. Indicadores crecientes de inseguridad, y

²¹⁶ Tocante al año 2007, el cálculo poblacional se realizó tomando en cuenta el porcentaje señalado en los planes de desarrollo 2006-2009, y las Direcciones de Seguridad Pública de cada municipio integrante de la Región XI Texcoco. Respecto del número de policías que se señala, es el que actualmente prevalece en las corporaciones policiacas. Como dato adicional, algunos índices no son coincidentes con el análisis FODA 1999-2005, cuando nuestra región actual se contemplaba en ese entonces como Región VII.

²¹⁷ MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Acuerdo por el Ejecutivo del Estado por el que se da a conocer: El Programa Estatal de Seguridad Pública Preventiva”, *Gaceta de Gobierno*. A: 202/1/005/04. Poder Ejecutivo del Estado. Subsecretaría de Seguridad Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, lunes 7 de junio de 2004, p. 24.

6. Desconfianza hacia los cuerpos policiacos por parte la ciudadanía.

Pensamos que en gran parte, esto se debe a:

1. Debilidad en la Finanzas Públicas;
2. Carencias económicas y materiales;
3. Falta de unidades administrativas en algunos municipios;
4. Que las unidades administrativas no han estado cumpliendo con su trabajo;
5. Corrupción policial en los mandos medios y superiores;
6. Impunidad de la delincuencia;
7. No se ha contado con índices delictivos actualizados por municipio, y
8. Las razones de peso comentadas en el subcapítulo 4.1.

Ahora bien, entraremos al estado que guardó la seguridad pública e impartición de justicia en cada uno de los siete municipios de nuestra región, siendo ésta última citada, porque se planteó de manera conjunta en los planes de desarrollo municipales, al resultar incidente en la materia que se examina.

Cabe advertir que las evaluaciones que se expresarán, se realizaron tomando en cuenta los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) 2006-2009; los Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno del periodo 2007, e índice de averiguaciones previas iniciadas por municipio del año 2006 al año 2007, todos y cada uno de ellos correspondientes a la Región XI Texcoco.

Así mismo se aclara que cada una de las estimaciones desprendidas de nuestro análisis, habrán de tomarse con un carácter de parciales, en el entendido de que dejamos abierta la espera de una ponderación definitiva en base a los resultados que se obtengan en el futuro.

Nuestro estudio ha de servir para obtener una serie de datos que eminentemente proporcionen una visión sobre el comportamiento y camino recorrido en materia de combate a la delincuencia, del año 2006 al año 2007, considerando los aciertos y dificultades jurídicas en cada administración, de los municipios que forman parte de nuestro estudio.

Después de lo expuesto, y tomando en cuenta la consideración que nos anteceden, sin más preámbulo, damos comienzo al examen de cada una de las municipalidades integrantes de nuestra región, señalando, que en algunos casos se hablará de la prevención del delito, porque como tal, observa una íntima relación con el tema en estudio, además de ser abordado por algunos de los planes de desarrollo municipales, y constituirse como una política en seguridad pública indirecta para combatir a la delincuencia.

ATENCO

“En la orilla del agua o lugar de la orilla del agua”



En este municipio se aprecia el siguiente panorama sobre la materia en estudio: Primeramente se enuncia en su respectivo Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, “que la seguridad pública es una de las funciones con mayor demanda entre la población”.²¹⁸

Igualmente se indica que el municipio de Atenco presenta una serie de condiciones que obliga priorizar la seguridad en una dinámica de corresponsabilidad con la ciudadanía, y la recuperación del tejido social en un marco jurídico de orden y certeza social.

Comprendemos que se realiza tal aseveración en el sentido de que en su diagnóstico sobre las problemáticas en seguridad pública, se dice que Atenco por su dinámica propia de municipio peri urbano **presenta indicadores crecientes de inseguridad, referenciada por las condiciones políticas que enmarcaron la vida del municipio en tiempos reciente.**

Tocante a la incidencia que ha tenido la participación ciudadana para la elaboración del plan de desarrollo correspondiente; por lo menos en esta municipalidad se incluyeron como parte de las políticas a proyectarse en lo que a Seguridad pública, las inquietudes que manifestó la población atenguense, mismas que fueron:

²¹⁸ MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “Seguridad Pública”, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Atenco, Estado de México. Formato WORD, p. 16.

- “Establecer campañas de fomento a la cultura para la denuncia ciudadana;
- “Desarrollar cursos de capacitación y ética para el policía;
- “Incrementar la seguridad pública fuera de las escuelas;
- “Crear brigadas de vigilancia con los ciudadanos;
- “Promover la profesionalización del policía a través de cursos;
- “Incrementar la cobertura de patrullaje en las zonas del municipio, y
- “Modernización de los equipos de seguridad”.²¹⁹

El listado expuesto, se encuentra inmerso en el apartado del análisis FODA en el Pilar Seguridad Pública Municipal como parte de las estrategias a seguir; pero no se identifican las debilidades propias de un diagnóstico. Aunque se destaca el hecho de que la ciudadanía ha participado activamente en los Consejos Coordinadores Municipales que se reúnen mensualmente, según se deduce en razón de las inquietudes formuladas.

Dentro de las acciones implementadas por el Ayuntamiento, contra la delincuencia, destacan las siguientes estrategias:

1. “Creación del programa denominado ‘Escuela Segura’;
2. “Mejora del seguro de vida en la policía;
3. “Equipamiento con uniformes, autorización de adquisición de nuevas patrullas y motocicletas;
4. “Promoción a elementos destacados para cursar estudios en tácticas policiales en reconocidas universidades del mundo;
5. “Profesionalización de la policía, y
6. “Sistema de denuncia ciudadana”.²²⁰

Por cuanto hace al programa municipal en el marco de seguridad pública y tránsito municipal, se establece un objetivo primordial y algunas prioridades, mismos que a continuación se muestran:

“OBJETIVO

- “Garantizar la seguridad física y patrimonial de los habitantes del municipio y realizar actividades de prevención y disminución de índices delictivos en

²¹⁹ Cfr. Ibid., p. 56.

²²⁰ Cfr. Ibid., p. 52.

lo que se refiere al robo a casa habitación, asalto a transeúntes y a usuarios del transporte colectivo.

“PRIORIDADES

- “Coordinar con las diferentes dependencias gubernamentales, para el combate a la delincuencia;
- “Incorporar un mayor número de elementos a la corporación;
- “Elevar la calidad del servicio de seguridad mediante una mejor formación de la corporación;
- “Establecer el orden y la seguridad pública en los planteles educativos;
- “Modernizar el parque vehicular, armamento y sistemas de comunicación;
- “Adquisición de nuevas patrullas, e
- “Incorporar a la ciudadanía en las tareas de vigilancia vecinal”.²²¹

Las mencionadas prioridades pretenden dar cause al objetivo que como función del gobierno municipal, tienden a ser la línea de acción para el combate a la delincuencia.

Atendiendo al Bando de Policía y Buen Gobierno correspondiente al periodo 2007, tenemos que “no se cuenta con una Comisión de Seguridad Pública Municipal (CSPM)”,²²² y “tampoco se establece la figura del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública (CCMSP), ni la del Secretario Ejecutivo (SE)”.²²³

CONSIDERACIONES

En términos generales, se observa una metodología sencilla en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), pero que carece de indicadores adecuados para conocer la realidad en su especie. Igualmente podemos afirmar que la delincuencia ha tenido una significativa a la baja en dicha municipalidad por cuanto hace al número de averiguaciones previas iniciadas, de acuerdo con el **“Anexo IV”**.²²⁴ Pero por otro lado, el no contar con la inclusión en el Bando

²²¹ Cfr. Ibid., p. 61 y 62.

²²² Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “De las Comisiones del H. Ayuntamiento”, *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Atenco, Estado de México, periodo 2007, p. 14 y 15.

²²³ Cfr. Ibid. “De la Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos”, pp. 38-40.

²²⁴ La citada baja en las averiguaciones previas iniciadas en la municipalidad, fueron deducidas de comparar los índices del año 2006 con las del año 2007.

correspondiente, de una Comisión de Seguridad Pública Municipal, un Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, y un Secretario Ejecutivo en la materia, todos con sus respectivas funciones; es clara muestra del descuido y la falta de atención por parte del gobierno municipal y sus autoridades para el fortalecimiento de la seguridad pública en la municipalidad.

El juicio sobre las alternativas que se ofrecen en materia de seguridad pública para el combate a la delincuencia en términos del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, deja mucho que desear, toda vez que es otra la realidad que permea el entorno político, jurídico, económico y social en la comunidad. Por otro lado, tenemos un análisis FODA que expresa un diagnóstico y prospectiva con un lenguaje asequible, pero carente de metodología.

Por lo que respecta a las estrategias en materia de seguridad pública que se plantean, estas tienden a responder parcialmente a las necesidades de la ciudadanía, lo que puede deducirse al ser confrontadas.

Evaluación

Resultado: “Poco eficiente”.²²⁵

CHIAUTLA

“Donde abunda el pulgón”



En esta municipalidad se tiene el siguiente horizonte:

Se expresa dentro de su Plan de Desarrollo Municipal, que “las causas centrales que han originado la delincuencia en Chiautla, han sido principalmente el incremento de la población, las crisis económicas, las imperfecciones en los mecanismos de prevención, procuración e impartición de justicia, la impunidad de los delincuentes, la falta de equipamiento policial con tecnología de punta, así como la delincuencia organizada, entre otros”.²²⁶

²²⁵ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

²²⁶ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “5.0 Pilar 3 Seguridad Pública”. *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Chiautla, Estado de México. Formato WORD, p. 115.

Como ha de notarse, se presentan múltiples generadores de la inseguridad pública, y que sin duda, guardan incidencia en la etiología delincinencial como se anota en el capítulo II de esta investigación. Dichas causas se compaginan perfectamente con lo señalado en la parte introductoria del Programa Estatal de Seguridad Pública Preventiva.

Se continúa mencionando en el Plan de Desarrollo Municipal, que la vigilancia en carreteras, calles y caminos ha sido escasa, así como los esporádicos rondines y operativos en las localidades, lo que ha creado un ambiente de incertidumbre que provoca desconfianza y temor entre la población del municipio.

En el mismo apartado se expone el subtema 5.1 Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en el que de manera sucinta se muestra el siguiente horizonte: Se dice que “el índice delictivo en el municipio de Chiantla se ha incrementado en los últimos años, sobre todo en los robos a peatones y daños en propiedad”,²²⁷ lo cual se corrobora con los índices sobre averiguaciones previas iniciadas además de resaltar que las lesiones dolosas han ido en aumento de acuerdo al **Anexo IV**.

En el año 2006, se observó un estado regular respecto del armamento; vehículos en estado medio, regular y malo, y un equipo de comunicación en estado regular, el cual actualmente se comparte con protección civil.

Se cuenta también con 3 módulos de vigilancia ubicados en los pueblos de Tepetitlán y Ocopulco, así como el del Río Xalapango en la cabecera municipal.

En el municipio cada policía en activo en el año 2006 fue responsable de 1462 habitantes y para el año 2007 de 1493, considerando que los elementos en activo se dividen en dos turnos de veinticuatro horas.

Podemos entonces deducir entonces, que el servicio de seguridad policial que prestó el Ayuntamiento en los años referidos, fue insuficiente, dada la demografía poblacional y la amplia extensión territorial del municipio.

²²⁷ Cfr. Ibid., pp. 116-119.

En lo que a procuración de justicia se refiere, de acuerdo a las denuncias de presuntos delitos registrados ante las agencias del Ministerio Público del fuero común, Chiautla aparece solo con un delito reconocido por el caso de Robo, lo que representa el 5.2% a nivel estatal, ya que en la entidad se registraron ciento noventa mil doscientos veinte casos, entre los que destacaron las lesiones, violación, homicidio y daño en los bienes.

De esta manera, los presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero común representaron el 0.30% de los delitos que se cometieron a nivel estatal, clasificándose de la siguiente forma:

Entidad \ Rubro	Robo	Lesiones	Violación	Homicidio	Despojo	Armas prohibidas	Allanamiento de morada	Otros	Total
Edomex	3304	2894	577	539	539	511	335	3472	11325
Chiautla	8	14	1	1	2	1	3	9	35

De los anteriores ilícitos, en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero común, solo se habían sentenciado a dieciocho delincuentes por los siguientes delitos cometidos:

Entidad \ Rubro	Robo	Lesiones	Violación	Homicidio	Despojo	Armas prohibidas	Allanamiento de morada	Otros	Total
Estado de México	2524	1584	434	455	478	396	164	1757	7792
Chiautla	6	0	0	0	0	3	1	8	18

Fuente: Anuario estadístico 2005

De los presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero federal solo se encontró uno por el delito de portación de arma de fuego, representando así, el 0.93% respecto de los mil sesenta y seis casos reconocidos en la entidad estatal mexiquense (Fuente: INEGI. Estadísticas Judiciales 2005). De esta manera el índice de delitos por habitante es de 0.54 % mientras que la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad alcanza un nivel de 0.24%.

En concordancia sobre los datos correspondientes para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, en materia de delincuencia, del año 2006 al año 2007, el número de averiguaciones previas iniciadas se incrementó casi un 25%, destacándose las lesiones dolosas, seguido del daño en bienes culposos, quedando en último lugar el robo a peatones de acuerdo al **Anexo IV**.

El análisis FODA en el Pilar Seguridad Pública Municipal, advierte en sus debilidades, carencia de recursos materiales y humanos; y en sus amenazas, el incremento de pandillas, adicciones, desintegración familiar y delincuencia organizada. Mientras que en el pilar seguridad integral se manifiesta una falta de manuales de procedimientos en todas sus áreas.

El escenario tendencial de la seguridad pública en el mismo análisis FODA, indica un Incremento de los índices de delincuencia, de violación a los derechos humanos y de siniestros, como producto de la inercia urbana y la lenta respuesta institucional.

Dentro de las líneas de acción a seguir, se observan las siguientes necesidades:

- “Crear convenios de coordinación en materia de seguridad pública y Protección civil;
- “Realizar un promedio anual de 200 operativos de vigilancia en coordinación con las instancias encargadas de la materia;
- “Difundir durante los 3 años los lineamientos y disposiciones establecidas en el bando Municipal de Chiautla;
- “Realizar un reglamento interno de seguridad pública;

- “Difusión durante los tres años, las formas y medidas de las acciones de seguridad pública a todas las localidades, para que propicien la participación vecinal;
- “Modernizar la administración pública municipal mediante la creación e instrumentación de manuales de procedimientos y reglamentos internos que mejoren su desempeño, y
- “Crear sistemas de recaudación eficientes con ayuda de las autoridades auxiliares, para el reporte de comercios clandestinos”.²²⁸

Respecto a la “Comisión de Seguridad Pública Municipal”,²²⁹ al “Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, y el Secretario Ejecutivo”,²³⁰ afortunadamente fueron contemplados en el Bando Municipal periodo 2007.

CONSIDERACIONES

El diagnóstico que se realiza sobre el estado de la seguridad pública en relación al análisis FODA, presenta incongruencias en los objetivos dados por el pésimo apoyo estatal en el rubro. Respecto al diagnóstico en materia de procuración de justicia es meramente enunciativo y no se prevén acciones en dicha materia.

A pesar de las líneas de acción que representan parte de las políticas que se vinieron realizando desde el año 2005, resaltan otras tantas que por su importancia necesitan llevarse a cabo. Como es el hecho de fortalecer la hacienda pública; la creación e instrumentación de manuales de procedimientos y reglamentos municipales internos, para que se permita un mejor funcionamiento de la administración municipal.

Resulta plausible la inserción del Consejo Coordinador Municipal, del Secretario Ejecutivo, y de la Comisión de Seguridad Pública Municipal en el Bando de Policía y Buen Gobierno periodo 2007, ya que con esto se tiende a

²²⁸ Cfr. “Líneas de acción por programa”, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Chiautla, Estado de México, *plan. cit.*, pp. 185-186.

²²⁹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “De las Comisiones Municipales”, *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Chiautla, Estado de México, periodo 2007, p. 14.

²³⁰ Cfr. *Ibid.* p. 30.

fortalecer institucionalmente la seguridad pública, y eficientar el combate y prevención del delito dentro de la municipalidad.

Evaluación

Resultado: “**Poco eficiente**”.²³¹



CHICONCUAC

“En siete Culebras”

Ahora hablaremos de nuestra municipalidad en donde la vista es la que a continuación se presenta: “Se dice que la realidad que priva actualmente en el municipio de Chiconcuac en materia de seguridad es preocupante, como resultado de la poca capacidad de acción en el área administrativa encargada de tan apreciada función”.²³²

SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Por cuanto hace a la infraestructura y condiciones policiales, desde el año 2005, éstas observaron un estado deplorable: Armamento en estado regular, vehículos en estado, regular y malo, y un equipo de radio-comunicación es estado bueno y malo, mismo que actualmente se comparte con protección civil.

En cuanto a los manuales de organización y procedimientos, se dice que es necesaria su elaboración para dejar de actuar de manera improvisada.

Aunque para el año 2007, se advierte un 60% de avance en la elaboración de un manual en materia de seguridad pública.

Por otra parte, la planta sindicalizada ha representado un obstáculo en las diferentes áreas administrativas, por el peso político que deja sentir, ya que comprende un 58% de la planta laboral en el Ayuntamiento municipal, contra el 7% de los cargos administrativos por elección.

²³¹ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

²³² Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “2.2.3. Seguridad Pública”. *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Chiconcuac, Estado de México. Formato PDF, pp. 47-49.

Se habla de poca participación ciudadana, por lo que se prevé la implementación de nuevos mecanismos que permitan que esta repunte.

En las mesas de trabajo sobre seguridad pública se estableció la petición de realizar acuerdos de colaboración con las áreas del gobierno federal y estatal. Pero no se precisa que áreas son.

El análisis FODA en el Pilar Seguridad Pública Municipal presenta como amenazas, un crecimiento en los índices delictivos, orientados principalmente a casa habitación, comercios y transeúntes, proceso de la actividad comercial propia del municipio.

Respecto a la lista de debilidades que se incluye dicho análisis, se pone de manifiesto la carencia de personal suficiente y profesional para la atención de los requerimientos sociales.

Se infiere que Chiconcuac es uno de los municipios con índices delictivos bajos, lo cual no es compatible con la realidad; ya que de acuerdo a los índices sobre averiguaciones previas iniciadas del año 2005 al año 2007, lo ubican por encima de Papalotla y Tepetlaoxtoc, y apenas un poco por debajo de Atenco.

Respecto de las proyecciones en seguridad pública sobre el citado plan, se habla de un “programa de profesionalización policial” con el cual se esperan mayores niveles de seguridad para la población, pero no se dan mayores datos al respecto.

Por cuanto hace a las características del escenario municipal en el tema de la seguridad pública, se expresa, que se dará una baja en los índices delictivos como resultado del trabajo entre sociedad y gobierno. Respecto a este punto, casualmente en el año 2007 se nota un baja en el índice delictual.

Desde el año 2006, la administración del Ayuntamiento cuenta con una página Web www.chiconcuac.gob.mx en la que se exponen algunos aspectos sobre la función administrativa del municipio, y otros más sobre la seguridad pública; pero

no contiene información sobre programas de carácter preventivo del delito. (Dicha página no se ha actualizado desde su creación)

En el Plan de Desarrollo Municipal, se habla también de un Cimiento III en seguridad pública, mismo que aparece con clave “Seguridad Pública y Procuración de Justicia”, y que suponemos forma parte de las estrategias a seguir a través de las siguientes acciones:

1. “Fortalecer mecanismos de coordinación existentes entre los gobiernos federal y estatal para la aplicación de un sistema de seguridad a nivel de las demandas sociales.
2. “Proceso de actualización a servidores públicos que participan en acciones de procuración de justicia.
3. “Mejorar condiciones laborales para evitar la corrupción de quienes intervienen en la procuración de justicia”.²³³

Desde el año 2006 se cuenta con una planta laboral en donde solo un 35% de la misma tiene perfil de preparación profesional por debajo del 36%, lo cual pensamos que ha repercutido en la elaboración de programas a futuro, en las distintas áreas administrativas municipales.

Por otra parte, “en el Bando Municipal periodo 2007 se implementa lo tocante al Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública junto con sus respectivas funciones, aunque la figura del Secretario Ejecutivo solo se presenta de manera enunciativa”.²³⁴

“Respecto a la Comisión de Seguridad Pública Municipal, ésta brilla por su ausencia”.²³⁵

CONSIDERACIONES

El Plan de Desarrollo Municipal en examen, presenta una metodología inconsistente, en donde se retoman varios postulados con base perfil de las acciones que se propusieron desde el año 2005.

²³³ Cfr. Ibid., pp. 121-122.

²³⁴ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “Del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública”, *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Chiconcuac, Estado de México, periodo 2007.

²³⁵ Cfr. Ibid. “Del Gobierno y la Administración”, p. 11.

A pesar de haberse establecido el Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, no se avizoran las atribuciones del Secretario Ejecutivo, ni tampoco se tiene una Comisión de Seguridad Pública Municipal, lo que tiende a debilitar la labor institucional en la prevención y combate a la delincuencia en la municipalidad.

Prevalece además una situación precaria en cuanto a equipamiento e infraestructura policial.

No se da ningún dato sobre el desempeño de la unidad administrativa encargada de la seguridad pública en el municipio.

Tomando en cuenta los índices delictivos actuales y las consideraciones emitidas se propone la siguiente:

Evaluación

Resultado: “Poco eficiente”.²³⁶

PAPALOTLA

“Lugar de mariposas”



En este municipio se muestran las siguientes características sobre el tema en estudio: “Se comienza con lo relativo a Procuración de Justicia, e índices referentes al año 2005, destacando que las lesiones fue el delito que prevaleció en dicha época”.²³⁷

Durante el año 2006 y año 2007 tal ilícito aumentó, seguido del robo a peatones en ambos años, y dejando en último lugar al daño en bienes de acuerdo al **Anexo IV**.

²³⁶ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

²³⁷ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “2.2.3. Seguridad Pública, 2.2.3.1 Seguridad Pública y Procuración de Justicia”, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Papalotla, Estado de México. Formato PDF, pp. 75-77.

Papalotla es el municipio con menores índices delictivos, pero ello va en concordancia a que su población no rebasa los 4000 habitantes.

Se habla de manuales de organización y procedimiento, y de cómo han de elaborarse pero no se hace ninguna referencia si se cuenta con ellos o no en su Plan de Desarrollo Municipal; y se sigue con la misma tendencia sobre los mecanismos permanentes para la participación social.

Se establecen en el punto 2.2.3 las demandas ciudadanas en el tenor siguiente:

1. “En procuración de justicia municipal, la capacitación de la oficialía conciliadora;
2. “En seguridad pública y tránsito, la capacitación a cuerpos policiales;
3. “Para el fortalecimiento de la participación ciudadana, la creación de programas, como el sábado ciudadano en cada barrio para atender de manera directa la problemática social, y
4. “En electrificación y alumbrado público, realizar mantenimiento continuo a la red de alumbrado (Por aquello de que la oscuridad es aprovechada por el delincuente para realizar sus fechorías)”.²³⁸

En cuanto al análisis FODA en el Pilar Seguridad Pública Municipal, “se presenta como debilidad, el que no existe una unidad administrativa responsable de la seguridad pública, y como amenaza se expone que si esta no se crea, el municipio estará amenazado por diversas contingencias y eventualidades”.²³⁹

Como objetivos generales en seguridad pública y procuración de justicia, se enuncian:

- “Alcanzar el nivel de seguridad pública que garantice la integridad física y patrimonio de las personas, y

²³⁸ Cfr. Ibid. “2.2.3 Demandas Sociales”, p. 96 y 98.

²³⁹ Cfr. Ibid. “2.4.1. Análisis FODA por Pilar y Cimiento Seguridad Pública (integración de la Matriz FODA)”, p. 104.

- “Garantizar la administración y procuración de justicia de manera expedita, completa e imparcial”.²⁴⁰

Los objetivos particulares son planteados solo como ejemplos, y la aplicación de los mismos, exclusivamente depende de los integrantes de la administración del municipio bajo el esquema que a continuación se presenta:

- “Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública;
- “Apoyar una reforma integral del sistema de seguridad pública;
- “Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales;
- “Promover la participación y organización ciudadana en la prevención del delito y faltas administrativas;
- “Promover la actuación del Ministerio Público de la federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, y
- “Combatir los delitos del ámbito federal, ya que es especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada;
- “Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia;
- “Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia y en la oficialías mediadoras conciliadoras y calificadoras;
- “Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los papalotlenses;
- “Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública;
- “Controlar y detectar prácticas de corrupción;
- “Sancionar la corrupción y prácticas de impunidad, y
- “Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.”²⁴¹

²⁴⁰ Cfr. Ibid. “4.3 Vinculación de los Planes de Desarrollo Municipal con lo sistemas de planeación nacional 2006-2009”, p. 120.

²⁴¹ Cfr. Ibid. “4.3.1 Misión, Visión, Objetos y Particulares por pilar y cimiento”, p. 141 y 142.

Cabe señalar, que la misión y visión expuesta en el Plan de Desarrollo Municipal, fueron extraída de los citados objetivos particulares; empero, las líneas de acción son solo enunciativas, y no se explica como han de operar en la realidad social.

“En el Bando de Policía y Buen Gobierno periodo 2007, no se incorpora la figura del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, tampoco el de la Secretaría Ejecutiva, y mucho menos el de una Comisión de Seguridad Pública Municipal”.²⁴²

CONSIDERACIONES

Se carece de metodología para establecer un diagnóstico claro y preciso de las políticas en el combate al delito en el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente; los apartados en general son enunciativos en su mayoría; no se le da una estimación al análisis FODA del rubro seguridad pública municipal; se presenta raquítica la manera de exponer las líneas de acción, así como la forma en que han de operar de facto; igualmente se visualiza la ausencia de un pronóstico preciso sobre las líneas de acción como políticas públicas ante el fenómeno delictivo en la municipalidad.

Resulta incongruente que el Plan de Desarrollo Municipal se hable de la falta de una Unidad Administrativa Municipal en Seguridad pública, si en el respectivo Bando Municipal se contempla a una Dirección de Seguridad Pública Municipal. Esto sin duda resulta una fuente generadora de incertidumbre para la ciudadanía, y también muestra la falta de comunicación y coordinación interna dentro de la propia administración.

La no inserción en el Bando Municipal del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, como de la Secretaría ejecutiva, y de una Comisión de Seguridad Pública Municipal, igualmente hace que se vayan debilitando la organización y funciones que en materia de seguridad pública, son indispensables para la prevención y el combate a la delincuencia.

²⁴² Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “Del Servicio de Seguridad Pública Municipal, Protección Civil y Tránsito”. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Papalotla, Estado de México, periodo 2007, pp. 47-49.

A pesar de que se mantienen índices delictivos bajos, se comprende que es en proporción de sus habitantes, lo cual no deja de ser un peligro para su población. En cuanto a los manuales de organización y procedimientos, deben de establecerse efectivamente si se cuenta o no con ellos, de tal manera de que se tenga la confianza por parte de la comunidad papalotense, de cómo actúan sus autoridades.

Evaluación

Resultado: “**Deficiente**”.²⁴³

TEPETLAOXTOC

“En las cuevas de tepetate”



Sobre el presente municipio se aprecia el siguiente cuadro: Después de Papalotla, el municipio de Tepetlaoxtoc es el segundo con los índices delictivos más bajos de la Región

XI Texcoco.

En este municipio han sido bajos los índices de delincuencia y mucho más aún, los índices de criminalidad; sin embargo, “últimamente se han venido dando con cierta regularidad, el robo a mano armada a pasajeros de los microbuses y combis que circulan dentro del territorio municipal; cabe aclarar que tales delincuentes no son del municipio, si no que se trata de delincuentes foráneos que vienen a cometer sus fechorías en las comunidades del municipio”.²⁴⁴

Esporádicamente, se llegan a dar robos a casas-habitación y el abigeato. Por otra parte, es cierto que el tipo de fenómenos más comunes que se dan entre la comunidad, consisten en faltas administrativas, tales como pleitos callejeros y los ocasionados por el consumo en exceso de bebidas embriagantes, que tienden a agravarse muy seriamente, ya que anualmente se incrementa el número de adictos al alcohol, especialmente de parte de los jóvenes; también se tienen

²⁴³ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

²⁴⁴ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “2.2.3. Pilar Seguridad Pública. Tema: Seguridad Pública y Procuración de Justicia, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, Estado de México, Formato WORD, pp. 89 -91.

denuncias de daños y robos a cosechas, y muy especialmente denuncias de maltrato y violencia intrafamiliar.

Por otra parte, se dice que comienza a ser preocupante la presencia incipiente de la tendencia a la adicción de drogas entre un pequeño sector de jóvenes desorientados y con serios problemas intrafamiliares y de marginalidad.

Los dos párrafos que nos antecede ya por si refiere algunas etiologías que originan la delincuencia, cuestión que deben atenderse a la brevedad posible.

En cuanto al cuerpo de policía municipal con que se contaba hasta el 2006 en esta municipalidad, tenemos que consistía en una Dirección de Seguridad Pública Municipal, la cual se integraba por un Director General, dos comandantes y veinticuatro Oficiales de Policía, todos uniformados oficialmente quienes proporcionaban el servicio de orden y seguridad en dos turnos, con rondines nocturnos cada tres horas a cada una de las comunidades. Ya para el año 2007, se agregaron dos efectivos más. Pero ello aún tiende a ser insuficiente, ya que se cuenta con un policía por cada 1771 habitantes

Es importante aclarar que para la elaboración del plan correspondiente, se tomaron en cuenta datos específicos, obtenidos en el primer trimestre de la administración actual.

En lo que compete a población se tomaron datos emanados del Censo General de Población y Vivienda año 2005, aplicando la tasa de crecimiento poblacional del 2.05% anual obtuvimos el número de habitantes año 2006 y año 2007 respectivamente.

En el análisis FODA sobre este municipio, se contienen indicadores de los cuales se derivan estrategias de acción, con la posibilidad de asistencia externa para su eficiente cumplimiento, contemplando la participación ciudadana; pero lo controversial, es el hecho de que no aparece ningún análisis de tal naturaleza en materia de seguridad pública.

Empero, uno de los análisis FODA que a nuestro punto de vista incide en la inseguridad de los habitantes tepetlaoxtenses bajo el rubro de amenazas, es el correspondiente a los asentamientos humanos irregulares, del que se mencionan los siguientes temores:

1. “Los asentamientos irregulares en territorio ejidal y rancherías carezcan de servicios;
2. “Que el aumento de la mancha urbana no pueda ser controlado, y
3. “No cumplir con las exigencias de la ciudadanía por falta de recurso económico”.²⁴⁵

Tocante a los objetivos por programa que se enuncian en el multicitado análisis FODA, y que guardan relación con la materia de seguridad pública, se establece lo siguiente:

PROGRAMACIÓN DE JUSTICIA MUNICIPAL:

- Lograr la legalización del mobiliario, escrituración de los edificios, campos deportivos, pozos de agua potable, panteones y reservas territoriales así como colindancias del territorio municipal.
- Organizar mesas de trabajo en horarios acordes a las autoridades auxiliares para conocer y analizar la ley orgánica municipal y el bando municipal del buen gobierno.
- Dar a conocer a través de graficas el nivel delictivo por comunidad a las actividades productivas (i. e. a las empresas generadoras de actividades productivas).
- Detectar con las autoridades auxiliares las causas delictivas.
- Solicitar apoyos a diferentes instituciones como el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Derechos Humanos, Centro de Atención al Maltrato Intrafamiliar y Sexual (CAMIS) etcétera.

IMPARTICIÓN DE JUSTICIA MUNICIPAL:

- Cumplir con las atribuciones conferidas en la ley orgánica municipal, a través de una planeación, organización y control, conjuntamente con las áreas de competencia.

²⁴⁵ Cfr. “3. Análisis FODA”, Cuadro: Asentamientos Humanos, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, Estado de México, *plan. cit.*, pp. 156.

- Conciliar los problemas que no sean constitutivos de delito entre los particulares y vecinos de la jurisdicción.
- Calificar e imponer sanciones administrativas municipales que sean procedentes de acuerdo al bando municipal, que serán integradas a la tesorería municipal.
- Auxiliar a la autoridad municipal en el orden público y conservación de los bienes de propiedad municipal.

En el Plan de Desarrollo Municipal no se presenta un diagnóstico consistente para determinar líneas de acción contundentes en contra de la inseguridad generada por el delito, y solo se mencionan generalidades del problema, a través del anunciamiento de las causas generadoras de probables conductas ilícitas.

Igualmente no se instituyen criterios de evaluación para las diferentes líneas de acción que se han de seguir.

Además se carece de una Comisión de Seguridad Pública Municipal.

Como aspectos positivos “tenemos, que en el Bando de Policía y Buen Gobierno periodo 2007, ya se incorpora la figura del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública y sus atribuciones, así mismo, el de la Secretaría Ejecutiva; pero no se pide ningún requisito para ocupar dicho cargo, solo se mencionan sus atribuciones, por lo que cualquier persona puede ser nombrada”.²⁴⁶ “Igualmente en dicho Bando no se tiene una Comisión de Seguridad Pública Municipal”.²⁴⁷

CONSIDERACIONES

La metodología en el tema que se estudia, presenta aparentemente la presencia de un análisis bien estructurado, que se derrumba en razón de no existir el respectivo análisis FODA en la materia. Luego, se hace alusión a indicadores de un diagnóstico previo, que posteriormente no establecen objetivos ni líneas de acción en lo que a seguridad pública se refiere, y lo mas grave, es

²⁴⁶ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “Del Consejo Coordinador Municipal”, *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, Estado de México, periodo 2007, pp. 16 y 17.

²⁴⁷ Cfr. Ibid. “De las Dependencias de las Administración Pública Municipal”, pp. 8 y 9.

que no se plantean tiempos para el cumplimiento de objetivos sobre justicia municipal.

Creemos que si no hay solides en el Plan de Desarrollo Municipal aludido, se repercutirá irremediabilmente en la minimización de resultados sobre los programas o líneas de acción en la prevención del delito y combate a la delincuencia que se pudieran generar.

Se presenta entonces una vista en donde el fenómeno delictual se está agravando y pronunciándose mayormente, ante la ausencia de mecanismos para la participación ciudadana que en vano se enuncian reiteradamente, a través del citado plan.

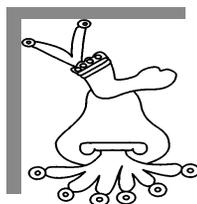
En este municipio no encontramos un pilar en seguridad pública junto con los otros pilares (económicos y sociales), que nos haga visualizar la consecución de una seguridad pública integral a corto o mediano plazo, lo que contribuye sin duda al debilitamiento de la labor administrativa del Ayuntamiento, respecto de los servicios que por sí debe brindar a la población tepetlaoxtense en su conjunto.

Al no contarse con una Comisión de Seguridad Pública Municipal, se debilita el seguimiento de acciones por parte de las dependencias administrativas municipales relacionadas con nuestra materia de estudio.

De la misma manera, en el Plan de Desarrollo Municipal no se habla de un manual de procedimientos que establezca la descripción de actividades de los mandos policiales en la municipalidad, ni de una unidad administrativa responsable, que de manera contigua establezcan la forma en que cada elemento policiaco ha de participar en la función de seguridad pública para la prevención del delito y combate a la delincuencia. Aunque respecto a esta última, se tiene una Dirección de Seguridad Pública Preventiva, según el Bando Municipal aludido, resultando una incongruencia que puede llegar confundir a la ciudadanía de la localidad, e incluso a los órganos administrativos dentro del propio Ayuntamiento.

TEXCOCO

“En la jarilla de los riscos”



En lo tocante a éste municipio, tenemos la siguiente perspectiva:

- ❖ “Incremento de la inseguridad pública.
- ❖ “Índices delictivos hasta el año 2005.
- ❖ “Las denuncias ante los ministerios públicos en su mayoría se vinculan con el robo y lesiones, siguiendo el daño en bienes. Con tendencia estable del año 2002 hasta el año 2004, y con tendencia baja en el año 2005, pero repuntando en el año 2006 y año 2007 en términos del **Anexo IV**.
- ❖ “Los presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero común por principales delitos se vinculan con el robo. De un total de 320 delitos de estos 100 son de robo, 42 de lesiones y 31 de portación de armas prohibidas. (Dato del Anuario estadístico del Estado de México 2005).
- ❖ “Para el año 2006, los parámetros delictivos cambiaron un poco, pues de acuerdo a datos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, las lesiones y daños en bienes tuvieron la más alta incidencia seguida por el robo, tendencia que se conservó al año 2007.
- ❖ Las zonas en las que se presentan la mayoría de los delitos son las más densamente pobladas y en proceso de urbanización, de las cuales se destacan la zona urbana rural y la lacustre, siendo esta última en la que se presenta una gran incidencia delictiva y de drogadicción. Lo anterior está estrechamente vinculado a la falta de oportunidades de empleo, de educación y al acelerado crecimiento demográfico.
- ❖ “Destaca la baja tasa de policías por habitante y lo reducido de las diferentes tasas de denuncias.

²⁴⁸ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

- ❖ “En materia de seguridad pública existen muchas limitaciones que se expresan en carencia de recursos humanos, económicos y materiales; pero sobre todo, en falta de capacitación y adiestramiento.
- ❖ “Por si esto fuera poco, la presencia de otros cuerpos de seguridad que deberían actuar coordinadamente con las instancias municipales, en ocasiones se convierten no solamente en obstaculizadores de la función pública, sino en verdaderos elementos de inseguridad. Así son percibidos por la ciudadanía los cuerpos de tránsito y judiciales que en su quehacer diario extorsionan, veján, humillan y hasta roban a la población. Lamentablemente estas prácticas en contra de la ciudadanía no se registran ante ninguna autoridad por el temor de represalias subsecuentes”.²⁴⁹

A colación del último aspecto señalado en la viñeta anterior, se hace mención de una propuesta ciudadana -enmarcada en cursivas-, la cual establece que debe insistirse en gestionar lo que se ha convertido en una demanda muy sentida de la ciudadanía texcocana, expresada en los foros de consulta ciudadana para la elaboración de este Plan y el anterior: *“la municipalización del cuerpo de policías de tránsito, no sólo porque los agentes de tránsito estatales constituyen un problema para la ciudadanía, sino porque esta medida contribuiría a fortalecer la hacienda pública. Pero lo más importante es que una policía de tránsito honesta y atenta, constituye una condición básica para cualquier territorio que pretenda incursionar en la prestación de servicios turísticos”*.²⁵⁰

Siguiendo con nuestro análisis, “en el Bando de Policía y Buen Gobierno periodo 2007, notamos incorporada la figura del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública junto con su respectiva integración y funciones; mientras que de la figura del Secretario Ejecutivo solo se hace mención de ésta”.²⁵¹

²⁴⁹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “2.1.4.3. Seguridad pública y procuración de justicia” *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Texcoco, Estado de México. Formato impreso, p. 103-104.

²⁵⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 105.

²⁵¹ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “Del Consejo Coordinador de Seguridad Pública Municipal”, *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Texcoco, Estado de México, periodo 2007, p. 18.

“Respecto a la Comisión de Seguridad Pública Municipal, igualmente solo se enuncia sin dar mayores detalles”.²⁵²

Un aspecto plausible del Ayuntamiento, es la presentación y acceso a su sitio web www.texcoco.gob.mx en el cual se contienen aspectos relevantes sobre la administración municipal, y sobre todo, de la policía preventiva, de la que se refieren aspectos generales, y algunas cuestiones tocantes a la prevención del delito, así como el señalamiento digital de los sujetos que han sido remitidos al Ministerio Público como parte de las acciones policiacas. Empero, la mayoría de la comunidad texcocana no conoce el sitio, y/o no puede acceder al portal por diversas circunstancias.

CONSIDERACIONES

Siguiendo el análisis metodológico que plantea el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 del municipio texcocano, no se observan estrategias de acción definidas en materia de seguridad pública y procuración de justicia, lo que hace claro la falta de integración entre la policía estatal y la municipal para con las autoridades ministeriales, debido a la ausencia de objetivos, programas y líneas de acción dirigidos a la prevención del delito y combate a la delincuencia.

No se da pauta a las políticas federales o estatales, que bien pudieran ser adoptadas como parte de mecanismos y programas auxiliares/mediáticos, para garantizar una protección a la integridad física y patrimonio de los gobernados, a cargo de la administración municipal.

La inserción integral del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, viene a fortalecer la función de la seguridad pública en la prevención y combate del fenómeno delictivo, contrariamente al efecto de la lisa y llana enunciación de la Secretaría Ejecutiva y la Comisión de Seguridad Pública Municipal.

Por otro lado, al no contarse con un manual de organización o de procedimientos que dirijan a la unidad administrativa responsable de la seguridad

²⁵² Cfr. Ibid. “De las Comisiones del Ayuntamiento”, pp. 11 y 12.

pública en el municipio, se pone de manifiesta la debilidad en la coordinación y función policial.

Evaluación

Nuestra apreciación final califica como “**deficiente**”²⁵³ a la labor del combate al delito en Texcoco, por falta de integración y diseño en sus políticas públicas, reflejado entre otras cosas, por el aumento sensible en los índices delictivos al cierre del año 2007; lo cual en nuestra opinión se traduce en una reunión poco exitosa de la seguridad pública con los otros dos pilares que son la seguridad social y la seguridad económica, contemplados en el orden municipal, y como parte integrante del Programa de Desarrollo Macro Regional 2006-2012.

TEZOYUCA

“Lugar lleno de tezontle”



Por lo que concierne al último municipio de la Región XI Texcoco, tenemos que: En primer término se enuncia que “el municipio cuenta con 43 agentes policiacos, lo que indica un policía por cada 1,000 habitantes para dar apoyo y vigilancia la población”.²⁵⁴ Estimación que continúa con dicha directriz hasta el año 2007.

En promedio, en un periodo de 2 meses se presentan denuncias de atención por delitos, de lo cuales se les da el siguiente proceso:

- “Remisiones al oficial Conciliador 485.
- “Puestas al ministerio público del fuero común 85.
- “Puestas al ministerio público federal 03.
- “Puestas a la policía estatal 47.
- “Puestas a la policía Federal Preventiva 62”.²⁵⁵

²⁵³ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

²⁵⁴ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “2.2.3 PILAR SEGURIDAD PÚBLICA. 2.2.3.1 Seguridad Pública”, *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Tezoyuca, Estado de México. Formato impreso, p. 66.

²⁵⁵ No se especifica de manera clara este apartado; por lo que pensamos que dichas denuncias de atención, fueron las reportadas a dos meses de haber iniciado labores administrativas del gobierno que tuvo a bien la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal que se estudia.

Se comenta en Plan de Desarrollo Municipal, que de acuerdo a la demanda ciudadana por delitos, el municipio presenta un índice delictual bajo; pero la gravedad de los delitos va en aumento. Esto de acuerdo a los datos proporcionados por el Ayuntamiento, en concordancia con los expresados en el **Anexo IV.**

De igual manera se manifiesta que “es necesario reconocer que no se cuentan con los elementos óptimos dentro del Municipio, además de que existen carencias económicas y materiales, capacitación del personal, y que actualmente es deficiente para la población requerida”.²⁵⁶

Nuevamente a partir del plan de desarrollo que se comenta se vuelve a visualizar que no se cuenta con los recursos económicos y humanos necesarios para que a la población de Tezoyuca se le garanticen las condiciones económicas, sociales y de seguridad pública necesarias para su desarrollo.

En el análisis FODA correspondiente, no se menciona lo referente a la seguridad pública, solo se hace alusión en materia de procuración de justicia municipal dos hechos importantes a saber:

“Debilidades

1. “Las instancias impartidoras de justicia se encuentran hasta Texcoco y,
2. “Poca información a la población sobre las consecuencias jurídicas y materiales derivadas de conductas delictivas.

“Amenazas

1. “Nula participación de la ciudadanía para detectar fallas administrativas y prevenir actos delictivos contra de la inseguridad (i. e. integridad) física y,
2. “Los delitos no se denuncian”.²⁵⁷

Como fortalezas y oportunidades se coloca a la capacidad (i. e. capacitación) permanente y la transparencia en la procuración de justicia, lo cual es incongruente con la realidad social.

²⁵⁶ Cfr. Idem.

²⁵⁷ Cfr. Ibid., p.95.

En la metodología que se traza para la elaboración del plan aludido, se muestran carencias metodológicas y perspectivas poco apegadas a la realidad social de la municipalidad.

“En el Bando Municipal periodo 2007, solo se contempla de manera enunciativa la figura de la Comisión de Seguridad Pública Municipal”.²⁵⁸ Empero, “se tiene la inclusión del Consejo Coordinador Municipal y del Secretario Ejecutivo; pero sin manifestar las funciones de éste último, aunque afortunadamente, se establecen los requisitos para ser titular de la Secretaría Ejecutiva de acuerdo al artículo 14 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”,²⁵⁹ lo que representa una fortaleza institucional a nivel municipal en materia de seguridad pública para la prevención del delito y combate a la delincuencia.

CONSIDERACIONES

El trabajo que en materia de seguridad pública y procuración de justicia que se ha venido proyectando en el municipio de Tezoyuca, no ha repercutido en la baja del índice de averiguaciones previas iniciadas que se había tenido hasta el año 2006, toda vez que nuevamente repuntaron para el año 2007 cerca de un 25%, como lo muestra el **Anexo IV**. Lo cual pensamos que se ha originado por falta de coherencia entre lo que se plantea, lo que se tiene y lo que se pretende, creando condiciones que hacen vulnerables a los programas que se pudieran emprender en su momento, no solo en materia de seguridad pública sino en los demás rubros y servicios.

Por otra parte, tenemos que en el municipio se ha carecido de un manual de organización y procedimientos, que por si mismo establezca las pautas para el combate eficiente de la delincuencia, en aras de eficientar la labor policial preventiva de parte de la Dirección de Seguridad Pública.

Como acierto, en el Bando Municipal se encuentra lo referente al Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, y el Secretario Ejecutivo, aunque de ésta última, se debieron de expresar necesariamente sus atribuciones.

²⁵⁸ Cfr. MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. “De las Comisiones del Ayuntamiento” *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Tezoyuca, Estado de México, periodo 2007, p. 19

²⁵⁹ Cfr. Ibid. “De la Seguridad Pública”, pp. 42 y 43.

En relación a la Comisión de Seguridad Pública Municipal, de nada sirve haberla enunciado, si no se indica su que hacer dentro de la administración municipal.

Todo esto viene a darnos el parámetro para dar nuestra siguiente:

Evaluación

Resultado: “Deficiente”.²⁶⁰

Después de las consideraciones y evaluaciones vertidas, tenemos en seguridad pública y procuración de justicia, un promedio de **7.42**, que califica como deficiente el combate a la delincuencia en los siete municipios integrantes de la Región XI Texcoco, del periodo 2006-2007, corroborándose la tendencia de deficiencia, que se obtuvo en la evaluación global 2005-2007. Pudiéndose visualizar una serie de apreciaciones importantes, que giraron en torno a evidenciar un modelo carente de toda integración.

A nuestro particular punto de vista, el no haber contado con una metodología adecuada en la construcción de los Planes de Desarrollo Municipales de la Región XI Texcoco, así como visualizado determinados tiempos para el riguroso cumplimiento de los objetivos generados, fueron causas concomitantes de los fracasos en el combate y prevención del delito durante los periodos señalados.

Durante los años 2005 al 2007, se advirtió una visión municipal parca, con líneas de acción carentes de apoyo institucional en la promoción de la participación ciudadana respecto al tema de la inseguridad, originándose con ello, el incumplimiento de varias políticas.

Con lo anterior cabe traer a colación una porción expresada por **Romero Apis José Elías**, en su exposición “La participación ciudadana”, misma que podemos traspolar a la esfera municipal; la cual menciona que “hasta ahora, ver el combate a la delincuencia como algo externo, ajeno a cada uno de nosotros, ha propiciado la falta de coherencia en muchos de los programas que se han puesto en marcha,

²⁶⁰ El parámetro para calificar se establece bajo el esquema de: Muy eficiente (estimación 10), Eficiente (estimación 9), Poco eficiente (estimación 8), Deficiente (estimación 7), Muy deficiente (estimación 6 o menos).

pues se ha llegado al extremo de considerar que son tan peligrosos para la sociedad quienes combaten a los delincuentes, como estos mismos. Por ello debe insistirse en la toma de conciencia de que la delincuencia es un problema que aqueja a la sociedad, que es parte de su propia dinámica y, precisamente por esto, la misma sociedad debe curar los males que le afectan”.²⁶¹

Asimismo la falta de sistematicidad e integración en las políticas que se generaron a partir del perímetro federal, pasando por el estatal y que supuestamente llegaron a nuestra región, no permitieron la autopoiesis dentro de su propio sistema auto referente. En primera, por carecerse de recursos humanos y materiales necesarios para regenerar un vínculo de coordinación institucional, y tener una respuesta directa e indirecta en contra de la delincuencia, y en segunda, porque el Sistema Nacional de seguridad pública se ha estado permeando con el cáncer de la corrupción e impunidad, debido a que sus propios elementos en los distintos órdenes de gobierno lo han permitido.

Massimo Pavarini en su exposición del ¿Por qué el gobierno “local” de la seguridad? opina en el sentido de que el efecto anterior ha ocasionado una apreciación falsa de actuación por parte del Estado ante los altos índices de inseguridad, “privilegiando el recurso reactivo y no el proactivo, que entra inexorablemente en crisis revelando su ineficacia frente a la dimensión difusa y de masa de los conflictos”.²⁶²

Tocante a lo que ya habíamos mencionado en el subcapítulo 2.4.1., a nivel regional se debió primeramente incidir sobre los aspectos etiológicos de la delincuencia, como medio de combate indirecto, antes que seguir enfrentándola materialmente.

De ahí que también pudieron tenerse excelentes resultados a través de la utilización de programas preventivos-proactivos.

²⁶¹ PEÑALOZA, José Pedro (Coordinador). *Seguridad Pública, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. 2ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2006, p. 642.

²⁶² Agustín A. PÉREZ CARRILLO, y Fernando TENORIO TAGLE, *Seguridad Pública, Tres puntos de vista convergentes*. Ed. Coyoacán, México, 2006, p.85.

Finalmente, ha llegado el momento de concluir nuestro estudio a través de la proposición de hipótesis que consideramos pueden ser llevadas a la práctica actual, y cuyo objeto inmediato para fines de la presente investigación, es el de generar un modelo integrador sobre las políticas que en seguridad pública, se tuvieron para combatir a la delincuencia en la Región XI Texcoco, Estado de México, respecto de los periodos 2002 al 2005, y del 2005 al 2007.

PROPUESTAS

A) PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO

1. Establecer en los Bandos de Policía y Buen Gobierno de todos y cada uno de los municipios, la figura del Consejo Coordinador Municipal en Seguridad Pública, así como el de la Secretaría Ejecutiva, y la conformación precisa de las Instancias de Participación Ciudadana. En el mismo ordenamiento municipal, y de todos ellos, la forma en que se han de integrar, así como el señalamiento del marco legal en se sustenten los requisitos de su asignación.

Precisar además, ciertos tiempos y espacios en los que se de capacitación constante sobre las funciones inherentes a los citados cargos, dentro de las municipalidades. Esto con el ánimo de hacer eficiente el combate a la delincuencia, y lograr su oportuna prevención.

2. Que los programas, mecanismos, estrategias y líneas de acción en materia de seguridad pública para combatir a la delincuencia, se establezcan de manera conjunta entre los Secretarios Ejecutivos de cada uno de los siete municipios, como también su inclusión en los respectivos Planes de Desarrollo Municipales, basándose para su formulación en una metodología común, coherente y compartida, que vaya apegada a los términos que se enuncian en el capítulo primero de esta investigación, con el ánimo de identificar aquellos obstáculos comunes de cada municipalidad.

De tal manera que a partir de un vínculo institucional, se pueda establecer una especie de bitácora consultiva, la cual contenga alternativas que por si representen utilidad sobre las políticas que se vayan llevando a cabo, para con ello estar en la posibilidad de visualizar acciones funcionales y viables de concretarse, durante el periodo de gobierno que duren en sus cargo las administraciones municipales.

3. Constituir entre la administración estatal y municipal, un organismo autónomo temporal, y un plan de seguimiento interestatal e intermunicipal, que independiente de los cambios de gobierno permitan seguir aplicando las políticas que han mostrado éxito en el contexto de la prevención del delito y combate a la delincuencia, a fin de no interrumpir de manera abrupta aquellos avances que se hayan logrando.

Con esta sugerencia, se pretende que dicho seguimiento vaya homogeneizando las líneas de acción que arrojan resultados positivos en el combate a la delincuencia.

4. Que los diagnósticos de los análisis FODA en cada municipio contemplen una temática coherente entre los elementos, parámetros e indicadores que por si manejan, de tal manera que se puedan plantear políticas efectivas, y no solamente enunciativas e inoperantes en el orden del combate y prevención del fenómeno delictivo.
5. Consolidar los vínculos entre el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública y los Consejos Coordinadores Municipales de Seguridad Pública en nuestra región, para coordinar y eficientar la instrumentación de acciones en materia de combate a la delincuencia.
6. Fijar un programa de información oportuna a los vecinos y habitantes de cada uno de los siete municipios, sobre el estado que guarda la inseguridad, en aras de resaltar una realidad que requiere del interés y atención por parte del trinomio conformado por la sociedad, autoridades y gobierno.

De esta manera se buscará que se genere un interés sensato y consensuado de participar en acciones bien definidas para la atención del fenómeno delincencial. Junto con ello, será necesario ofrecer el reporte de los resultados periódicos sobre los avances logrados en la materia, mediante una gaceta regional electrónica, e impresa, y de manera directa, a través de los Comités de Participación Ciudadana, para dar transparencia al trabajo realizado en nuestra región, confrontando los avances anuales en cada

municipio, a fin de evaluar las acciones realizadas, e identificar que zonas han de requerir mayor atención policial.

7. Dar un riguroso seguimiento y evaluación periódica a los acuerdos semestrales que se han venido dando como resultado de los convenios de colaboración regional.

Para el caso del incumplimiento sobre los referidos acuerdos por cualquiera de las partes, se propone que quienes si estén cumpliendo con su respectivo compromiso, den intervención oportuna al Consejo Coordinador Estatal, mismo que a través de las Secretarías Ejecutivas de cada municipio, y los Consejos de Participación Ciudadana, de apertura a los canales de comunicación necesarios para emitir recomendaciones a los superiores de quienes hayan faltado a sus compromisos regionales, a fin de que los cumplan a la brevedad, independientemente de llegar a extremo de darse vista a la dependencia contralora de que pudieran ser sujetos. Esto para llegar a la materialización de acciones, programas, estrategias y líneas de acción, que en su momento se generaron de buena fe, y que están pendientes de llevarse a la práctica.

8. La inclusión de especialistas en el rubro de la seguridad pública para la elaboración de las estrategias a nivel municipal y regional, cuya finalidad sea el diseño de proyectos dirigidos a eficientar el combate a la delincuencia.
9. Talleres de asesoría y orientación estatal especializada a los Secretarios Ejecutivos de cada uno de los siete municipios, sobre la elaboración de proyectos en materia en seguridad pública, con el objeto de que éstos puedan realizar las gestiones necesarias ante el Fideicomiso Fondo de Administración e inversión para la Seguridad Pública del Estado de México (FOSEG) para el mejoramiento de la infraestructura policial en su respectiva localidad.
10. Se propone trabajar en la creación y aplicación de un programa denominado “Conoce a tu policía”, que estratégicamente permita la relación comunitaria entre los elementos de las corporaciones municipales y la

población que tienen a su cuidado. Con el objeto inmediato de generar confianza y comunicación entre la policía y los habitantes de cada colonia, barrio o delegación en cada una de las siete municipalidades. Lo que traería consigo, una eficaz respuesta policial en contra de delincuencia.

11. Independientemente del programa “Conoce a tu policía”, aplicar mecanismos de evaluación ciudadana, en donde la gente emita su opinión respecto del, o los elementos que le hayan sido asignados en razón de su domicilio, e incluso puedan reportarlos, si fuera el caso de que no estuviesen cumpliendo con su labor, o bien hayan caído en alguna conducta fuera de la ley.

Para tales efectos se prevé que los diferentes Ayuntamientos, coloquen en lugares estratégicos de su demarcación, un número telefónico de atención y denuncia ciudadana.

12. También se sugiere crear un cuadro de difusión permanente, que señale en las afueras de las Presidencias Municipales; y en un lugar del todo visible, quienes son los policías en activo, colocando su fotografía, nombre, cargo, rango, turno, y las funciones que desempeñan en su respectiva municipalidad, como los programas de capacitación a los que han de estar sujetos durante el año. De tal manera que cada efectivo policial sea plenamente identificado por la población y visitantes de cada uno de los siete municipios.

13. Se plantea orientar programas dirigidos a la vinculación entre la policía municipal y estatal, con las autoridades auxiliares de cada una de las municipalidades, llámense estas, Delegados Municipales, Subdelegados Municipales, Jefes de Sector y Jefes de Manzana, para dar certidumbre y confianza a la ciudadanía respecto de las acciones que se tomen en materia de combate a la delincuencia.

14. Establecer obligatoriamente en cada municipio, Manuales de Organización y Procedimiento elaborados por parte de la unidad administrativa que sea asignada para tal efecto, con el objetivo de dejar en claro, las actividades

que deben seguirse en la realización de las funciones policiales en contra de la delincuencia.

Tal es el caso de la inclusión de un Reglamento Interno en cada una de las Direcciones de Seguridad Pública de las distintas municipalidades, en el que se definan sus atribuciones y facultades; su naturaleza y objeto; atribuciones normativas y de supervisión; funciones; ética; derechos y obligaciones de los elementos de seguridad pública; prohibiciones; estructura orgánica; reclutamiento y disposiciones complementarias; régimen disciplinario; consejo de honor y justicia; suspensión, rescisión o destitución; ascensos, condecoraciones, estímulos, y recompensas; procedimiento; resoluciones, y recurso de revisión.

15. Se sugiere que las Unidades Administrativas Municipales en Seguridad Pública, trabajen programada y conjuntamente con los Secretarios Ejecutivos de su respectivo municipio, para la proyección y canalización del presupuesto proveniente del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal, como del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, ambos del Ramo 33, de tal manera que se concreten los acuerdos provenientes del Comité Técnico del Fondo de Seguridad Pública del Estado de México, y se esté en posibilidades de ejercer los recursos de manera oportuna, coordinada y coherente, lográndose así, los fines de la seguridad pública de acuerdo al artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

16. Se plantea el establecimiento en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, de un apartado que señale un proyecto con las características del “plan de vigilancia policial por cuadrantes” como el utilizado en la República de Chile, que permita mediante estudios sociológicos y culturales, identificar la problemática delictual en cada uno de los municipios, definiendo un diseño urbanístico por sectores (características geográficas, densidad poblacional), hasta índices que expresen las actividades económicas y sociales que se realizan en determinadas áreas, es decir, que se efectúe un análisis de acuerdo a las necesidades de cada

población municipal, tomando en cuenta su territorio, población, oficio u ocupación que en ellas se desempeñen, para que de acuerdo a eso, se prevean los recursos materiales y humanos que permitan mejorar la seguridad pública para el combate eficiente de la delincuencia; y sobre todo para prevenir el delito. Dicho proyecto habrá de respetar las disposiciones constitucionales, y sujetarse a lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

17. Del análisis FODA que se manifiesta respecto de nuestra región, y con base a los panoramas económico, social, territorial y administrativo que se visualizaron dentro de nuestro periodo en estudio, se plantea dar un auge eficiente a las líneas de acción que se formularon, bajo un mecanismo de rendición de cuentas semestrales a un Comité de Vigilancia Ciudadana en cada orden de gobierno, que vaya revisando escrupulosamente y exigiendo a través de las Instancias de Participación Comunitaria, que los objetivos estratégicos regionales en el Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011, se vayan cumpliendo, para de generar un fortalecimiento tangible sobre los tres pilares fundamentales de la seguridad integral (seguridad social, seguridad económica y seguridad pública) como se enuncia en el actual Plan Estatal de Desarrollo.

Para el fortalecimiento de dicha propuesta, se requiere a la par de un fortalecimiento institucional en cada uno de los siete municipios, a través de la creación de una “Comisión de enlace Intermunicipal” que se encargue de concertar una debida coordinación y colaboración entre los propios funcionarios de los diferentes Ayuntamientos municipales con el Gobierno del Estado. Esto con el ánimo de lograr una integración de políticas públicas de manera coordinada sobre rubros concomitantes y prioritarios que haya de atenderse, como en el caso del combate a la delincuencia, a fin de que se denoten estrategias acertadas y comunes, para la atención y solución acertada de las diferentes problemáticas que giran en torno al citado fenómeno; mismas que han contribuido al rezago político, social, económico

y jurídico en cada municipio, así como en el detrimento en la calidad de vida de cada uno de sus habitantes.

18. Se propone generar un “Plan Integral de Seguridad Pública” que abarque las cinco macro regiones en que se divide el Estado de México, equiparable al modelo utilizado en la República de Panamá, el cual se base fundamentalmente en la División en Zonas Policiales. Previendo que se engloben a todos los sectores de la sociedad mexiquense, a manera de contar con la uniformidad en el sistema de seguridad pública en el combate contra la delincuencia; de tal forma que a la par se puedan atender cada uno de los detonantes del delito en cada municipalidad de la Región XI Texcoco, a través de medidas preventivas que sean propias del modelo que se conciba para tales efectos.

19. En materia de corrupción e impunidad, establecer en la Región XI Texcoco, y por supuesto a nivel Estatal, un “Manual del Servidor Público” que tenga como objetivo conseguir una relación de corresponsabilidad, exaltando la necesidad de enfocarse hacia el bien común y al apego de la legalidad, para que funcionarios y ciudadanos estén en posibilidad de denunciar conductas irregulares, mismas que han de ser estrictamente sancionadas.

Dicha política hará que los funcionarios públicos se conduzcan con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, generándose una cultura que vaya en contra de actos de corrupción que en consecuencia produzcan impunidad. En tal sentido, a de generarse para la ciudadanía, no solo certeza jurídica, sino también el repudio a cualquier acto fuera de la ley.

Para la praxis de tal acción, se debe implementar un programa de carácter regional, en el que mientras se esté instruyendo anticipadamente al funcionario público, a la par cada mexiquense pueda contar con acceso al contenido de dicho manual, y lo conozca en su contenido, ya sea por medios electrónicos o impresos.

20. Fortalecer el ámbito de cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno con el objeto inmediato de aprobar aquellas iniciativas que

independientemente del color partidista en donde tomaron su origen, signifiquen por sí, un paso adelante en materia de seguridad pública para el combate eficiente de la delincuencia.

Sobre todo aquellas reformas que vayan dirigidas a que los órganos de la procuración e impartición de justicia, sean autónomos, para evitar que durante el desempeño de su función, éstos deban obedecer o subordinarse injustificadamente a intereses que vayan en contra de su espíritu institucional.

21. Se sugiere la creación de políticas que en materia penitenciaria puedan coordinarse con los programas, mecanismos, y líneas de acción en materia seguridad pública, de tal forma que canalizándolos armónicamente se integren en un modelo que coadyuve a la disminución de los índices delictivos municipales que han prevalecido hasta nuestros días.
22. Se propone la adopción de recursos proactivos y no reactivos para el combate a la delincuencia en el ámbito de nuestra región, con el objeto de disminuir los gastos que se generan al enfrentar de manera directa ha dicho fenómeno.

B) OTRAS PROPUESTAS PARA HACER EFECTIVO EL COMBATE A LA DELICUENCIA EN LA REGIÓN XI TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO

1. Aumentar el número de efectivos integrantes de la policía preventiva municipal respecto de los que actualmente se cuentan dentro de las corporaciones de cada uno de los siete municipios, para incrementar la presencia policíaca, en calles, mercados, y otros lugares donde se requiera reforzar la seguridad, en virtud de impedir la comisión de ilícitos.
2. Capacitación constante y comprobable como parte de la profesionalización de los elementos policíacos que integran el cuerpo de seguridad pública preventiva estatal y municipal de la región, así como la dotación a cada elemento del equipo apropiado para su seguridad personal, como lo sería el caso de un chaleco antibalas que cumpla con rigurosos estándares en seguridad establecidos en la “NORMA Oficial Mexicana NOM-166-SCFI-2005, Seguridad al usuario-Chalecos antibalas-Especificaciones y métodos de prueba”. De esta manera se mejorará el desempeño de cada efectivo dentro de su respectiva localidad.
3. Desde el punto de vista laboral, resulta indispensable el incremento de sueldos, como la implementación de una política completa de previsión social que permita elevar el bienestar del elemento policíaco y de su familia. Es decir, que tanto los salarios como las prestaciones del policía preventivo, sean acordes al trabajo de seguridad pública que desempeña.

Así mismo se les debe de otorgar estímulos por el debido cumplimiento de su deber, en razón de que si se le descuida al policía, este va a estar más propenso a prestarse a la corrupción, y a propiciar la impunidad. Con lo anterior no es que se justifique que sólo por eso se deban corromper, pero si constituye parte del problema que lleva al incremento de la delincuencia.

4. Generar programas dirigidos a la superación profesional de los elementos de seguridad pública estatal y municipal, fomentando la Carrera Policial que se establece como obligatoria en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

Esto le permitirá al propio elemento policiaco superarse y alcanzar una mejor formación profesional y cultural, que finalmente beneficie a los habitantes mexiquenses en su conjunto.

5. Dada la propuesta anterior, el siguiente paso sería optar por una municipalización de la policía Estatal, a fin de armonizar la función preventiva dentro de los municipios integrantes de nuestra región.
6. Establecer de forma homogénea los requisitos de ingreso y selección para ser policía preventivo, ya sea estatal o municipal. Los cuales deberán de establecerse desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México y en los Reglamentos de los Ayuntamientos.

Dicha propuesta permitirá el comienzo de una reestructuración interna de los cuerpos de policía, para que en un futuro se pueda contar con una sola policía, pero con división de funciones, similar a la representada por la Policía Nacional de la República de Panamá.

7. Exigir el bachillerato como parte de los requisitos de postulación, a todos aquellos mexiquenses que tengan vocación para ser policías preventivos estatales o municipales, con el objetivo de contar desde su ingreso a la carrera policial con mejores perfiles académicos, y así, estar en la posibilidad de llevar a cabo programas con nuevos elementos que le permitan a cada egresado una mejor comprensión del compromiso que tendrá con la sociedad a la que va ha servir, tan pronto como acredite su respectivo curso policial.
8. La implementación de Tecallis que operen como centros de supervisión, control y apoyo de la seguridad pública a nivel estatal y municipal, ubicados en lugares estratégicos en cada uno de los siete municipios, a fin de reforzar la vigilancia y evitar con ello la comisión de ilícitos.
9. En lo que a tecnología se refiere, se plantea la necesidad de adoptar sistemas de seguridad de punta, como medidas de prevención, utilizando

Alarmas Vecinales y Circuitos Cerrados de Televisión inteligentes, que sirvan para fortalecer la seguridad de la ciudadanía, y por ende coadyuvar a combatir a la delincuencia, previniendo el delito en cada uno de los siete municipios. Asimismo, el implemento y uso de mecanismos electrónicos que permitan a las distintas Unidades Administrativas en Seguridad Pública Municipal, y al propio Secretario Ejecutivo, cerciorarse del cumplimiento de rondines en calles, mercados, y avenidas, por parte de los policías municipales preventivos.

Con la finalidad de sufragar el gasto que esto significa, proponemos que se financien estos equipos a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y con las aportaciones del Fideicomiso Fondo de Administración e inversión para la Seguridad Pública del Estado de México.

10. Difundir entre los habitantes de las siete municipalidades mediante folletos, trípticos, carteles y medios electrónicos, el funcionamiento del Sistema de Atención a Llamadas de Emergencia "066", que opera en el Estado de México, a cargo de la Unidad C4 (Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo), al cual se accede gratuitamente desde cualquier teléfono para recibir atención médica o policiaca de manera inmediata, y dependiendo de la magnitud de la emergencia, se canaliza para su atención, a las fuerzas estatales o federales.
11. Implementar en todas las escuelas de la región programas educativos en materia de seguridad personal, que tengan como objeto exaltar los valores del individuo dentro de su núcleo social, con el objeto de estandarizar la capacidad de reflexión en la psique de los sujetos sobre ciertas situaciones de riesgo, que a su vez despierten la capacidad de análisis para concebir una solución viable a los problemas que se le presenten en su vida cotidiana. De tal manera que el individuo por si mismo logre identificar anticipadamente las consecuencias que ocasionan ciertos actos dentro del ámbito en que se desenvuelve.

Con ello se pretende prevenir la comisión de probables conductas antisociales dentro y fuera de las instituciones educativas.

Aunado a lo anterior, consideramos positivo dar difusión periódica a través de los diferentes medios informativos, toda clase de programas que vayan dirigidos a los padres de familia, cuyo objeto sea el de resaltar la importancia que significa la unión de la sociedad, autoridades, y gobierno, en el combate y prevención de la delincuencia.

12. Tomar acciones para fomentar la cultura de la prevención, denuncia del delito y el auto cuidado. Lo cual solo se puede lograr a través de la constitución y operación de un “Consejo Municipal de Participación Social en la Educación” en todos y cada uno de los municipios de la región. Respecto de éste, la LGEDU en parte de su artículo 70, fracción segunda, en lo tocante a las funciones que tendrá dicho consejo, refiere que: “Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio; coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar;”

Lo anterior se proyecta con el ánimo de lograr mejoras en cuanto a seguridad pública se refiere, y combatir el delito de manera indirecta; lo cual viene aunado a exaltar los valores sociales y el respeto de la ley, como de sus instituciones, por lo que se propone que la parte citada del presente artículo, deba quedar como sigue: “Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio; *coadyuvará también con la seguridad pública a nivel municipal mediante la adopción de programas federales, estatales y locales, cuyo tema sea la prevención, denuncia del delito y el auto cuidado; colaborará en la creación y difusión de mecanismos que fomenten la cultura de los valores y de la legalidad;* coadyuvará en actividades de protección civil y emergencia escolar;”

13. En virtud de concebir un sano desarrollo urbano en cada uno de los municipios de la región, y frenar las irregularidades que se han venido arrastrando en materia de asentamientos humanos, debe establecerse de forma expresa un articulado común en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, el cual manifieste que: *Para cualquier tipo de construcción en zona de asentamientos humanos, es obligatorio para el interesado dar aviso previo y oportuno antes del inicio de la obra, a la Dirección de Desarrollo Urbano, con la finalidad de tramitar el otorgamiento de la licencia respectiva, siempre y cuando se cubran los requisitos legales. La expedición de dicha licencia quedará sujeta a las salvedades que exija la ley General de Asentamientos Humanos y demás disposiciones administrativas aplicables.*

Cualquier omisión al respecto será sancionada conforme a las Leyes y Reglamentos conducentes y aplicables.

Al respecto creemos que al poner en práctica una mejor planeación y control en cuanto a desarrollo urbano municipal se refiere, traerá una significativa mejoría en las condiciones de vida urbana y rural de todas las municipalidades.

Para dichos efectos, se deberán de colocar en lugares visibles y estratégicos cercanos a las zonas propensas de ser ocupadas por inmuebles en cada uno de los siete municipios, las indicaciones que permitan el funcionamiento de nuestra propuesta, cuyos beneficios se traducirán en un mejor control sobre los asentamientos humanos, y el decremento en los índices de inseguridad.

14. Con el fin de apoyar la propuesta que nos antecede, se recomienda la inmediata creación de una Procuraduría Urbana o un Instituto de Planeación Urbano Estatal, para que junto con la Comisión de de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de cada municipio, se autorice, controle y vigile la utilización del suelo, y el otorgamiento de licencias de uso del suelo y de construcción, para que en su caso, quienes incumplan las disposiciones exigidas en la materia sean sancionados.

Esto favorecerá un crecimiento armónico de los asentamientos humanos en cada uno de los municipios integrantes de nuestra región, permitiendo un mejor control sobre la construcción de viviendas por particulares, así como de las empresas constructoras que participan en proyectos comerciales de dicha índole.

La propuesta incluye una exhaustiva revisión del libro V del Código Administrativo Estatal “Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población”.

15. Se plantea añadir a cada uno de los Bandos Municipales, en el Capítulo De la Integración Social y de la Participación de los Vecinos y Habitantes, un artículo que manifieste lo siguiente: *Se brindará capacitación constante de parte del Ayuntamiento a los representantes ciudadanos, para el debido ejercicio de sus funciones de vigilancia en las tareas que les fueron encomendadas.*

La primera capacitación habrá de recibirse dentro de los primeros treinta días hábiles siguientes de haber entrado en labores la nueva administración municipal.

16. De igual manera, en el Capítulo De la Seguridad Pública se propone adicionar un artículo en los términos siguientes: *El Secretario Ejecutivo transcurrido un mes de haber entrado en funciones, y dentro de los 30 días siguientes posteriores, capacitará a los delegados municipales, a los subdelegados municipales, a los jefes de sector, y a los jefes de manzana, sobre las facultades y obligaciones que en materia de seguridad pública tendrán dentro de su municipio como autoridades auxiliares, brindándoles a través del Ayuntamiento el material necesario para el debido ejercicio de sus tareas. La fijación de los días y el horario correspondientes, se hará por mayoría de votos en la que este presente la mitad más uno, de las autoridades auxiliares mencionadas.*

Para el efecto anterior se prevé en cada municipio de la región, la creación de una “Comisión de Seguridad Pública Permanente” con base al

artículo 69 inciso b) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, integrada por un regidor que se vincule a dicha comisión, con sus tres respectivos delegados, mismos que tendrán durante su encargo la tarea de vigilar que la citada capacitación se lleve a cabo dentro de los parámetros señalados.

17. Se sugiere que la citada “Comisión de Seguridad Pública Permanente”, se encuentre al tanto del cumplimiento de los acuerdos que resulten de las sesiones del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública en su respectiva localidad; de tal manera que previa autorización de su Ayuntamiento, se dé lo señalado en el artículo 68 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se dice que la Comisión de Seguridad Pública “podrá llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales a efecto de que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia”.

Esto traerá consigo beneficios significativos para el cumplimiento de acuerdos pendientes en reuniones anteriores, sobre los programas, políticas y demás acciones encaminadas a combatir a la delincuencia y prevenir el delito, trayendo como beneficio contiguo, una mejor coordinación regional en materia de seguridad pública entre los municipios que formaron parte de nuestra región en estudio.

18. Se propone dar certidumbre jurídico-laboral a los secretarios ejecutivos para el eficiente desempeño de sus funciones, dentro del respectivo orden de gobierno en el que se desempeñan, estableciendo en forma clara y precisa las causales de su remoción, tanto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, y el respectivo Bando de Policía y Buen Gobierno de cada uno de los siete municipios.

Esto con la finalidad de que dicho cargo dependa de forma directa del desempeño en el cumplimiento de las labores inherentes al cargo de

Secretario Ejecutivo, en vez de ser removido discrecionalmente por parte de quienes presiden los Consejos.

Nuestra propuesta traerá resultados positivos en el reforzamiento en la seguridad pública desde el orden federal hasta el municipal, ya que sin temor de ser removidos sin causa justificada de su encargo, cada secretario ejecutivo podrá exigir al presidente de su respectivo consejo, el apoyo necesario para conseguir el cumplimiento de programas, estrategias, lineamientos, y demás acciones que habrán de fortalecer la seguridad pública en el combate a la delincuencia.

19. Contar con un registro cronológico-electrónico, disponible las 24 horas del día, los 365 días del año, sobre las puestas a disposición ante el Ministerio Público por parte de la policía preventiva municipal y estatal en nuestra región, con la finalidad inmediata de evitar actos de corrupción e impunidad por arreglos entre funcionarios públicos y delincuentes.

De esta manera se logrará establecer quienes se prestaron a tales actos, en que momento ocurrieron dicho sucesos, que elementos estuvieron involucrados, y de que dependencia fueron. Para así estar en posibilidades de fincar la responsabilidad administrativa y penal a los responsables.

20. Se propone que en los operativos policíacos municipales e intermunicipales que se realicen dentro de la región, se cuente con la presencia de Derechos Humanos, así como de un Ministerio Público móvil, para consignar conforme a derecho al, o los delincuentes aprehendidos. Esto en razón de evitar que aquellos que faltaron a la ley, se quejen injustificadamente de que al ser capturados en flagrante delito se les hayan violentado sus derechos humanos, o bien, que a la hora de ser sometidos por parte de los elementos policíacos, si es que hubo resistencia, aleguen abuso de autoridad injustificadamente.

21. Se sugiere que en cada una de las Comandancias Municipales se cuente con una línea telefónica directa y exclusiva de atención a la ciudadanía, de tal manera que los habitantes de cada municipio puedan tener contacto

inmediato con los elementos que las conforman en caso de suscitarse alguna emergencia.

Ello va complementado con una dotación suficiente de radios, que permitan tener adecuadamente comunicado al personal policíaco preventivo dentro de cada uno de los siete municipios.

22. La implementación de talleres de orientación juvenil y obras de teatro en las Casas de Cultura y Centros Deportivos pertenecientes a cada municipio, cuyo mensaje sea el de difundir la importancia de mantenerse alejados de la farmacodependencia. Lo cual se hará a través de una exposición clara de todas y cada una de las consecuencias que genera el uso de sustancias tóxicas.

Así también, con el auxilio de programas ciudadanos, difundir la necesidad de robustecer la comunicación entre los padres de familia y sus hijos, ya que la comunicación que se da entre éstos, es la mejor forma de evitar que avance dicho cáncer social. Precisándose a la par, la importancia de la denuncia ciudadana voluntaria de aquella gente que se ha dedicado a envenenar a los habitantes de nuestra región.

23. Brindar una mayor infraestructura y difusión del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en cada municipio de la región, en aras de conseguir un incremento y mejora en las actividades que se lleven a cabo en dicho sistema, procurando que aquellas personas que hayan sido víctimas de un delito, tengan una atención oportuna y de calidad, canalizándolas de manera breve a las instancias correspondientes, con el objeto brindarles una sólida orientación y ayuda jurídica y/o psicológica, para evitar que en un futuro, quienes fueron víctimas lleguen a convertirse en victimarios.

24. Con la finalidad de mejorar los servicios públicos que se enuncian en el artículo 115 inciso e) fracción III, en el que obviamente se incluye el de la seguridad pública en el inciso h), se deben incrementar la percepción de los ingresos en todos y cada uno de los siete municipios de la región.

Para hacer posible esto, se sugiere que a través del rubro contribuciones, se trabaje en la actualización del padrón de contribuyentes en forma semestral, así como en la difusión de la cultura del pago de impuestos y de los beneficios que trae consigo cumplir con ellos. Así mismo, la adopción de nuevos mecanismos electrónicos que permitan controlar y eficientar la recaudación municipal, para contar con posibilidades de contar con mayores recursos que coadyuven al apoyo sólido de la fuerte erogación que significa el gasto público municipal.

25. Se propone la construcción de un plantel de educación superior de carácter público y de nivel profesional, ubicado estratégicamente dentro de nuestra región, con carreras acordes a las actividades económicas de la misma, cuya finalidad sea la de brindar más y mejores oportunidades educativas y laborales a los jóvenes que deseen continuar con sus estudios profesionales.

Pensamos que dicha política pública impactaría positivamente en las siete municipalidades, elevando las expectativas y niveles de vida de todos sus habitantes.

Lo anterior se traduce, en que la educación profesional se concibe como una herramienta útil en la cotidianidad, no solo por la formación educativa que el individuo adquiere para el apropiado desarrollo de alguna actividad; sino porque se dota al sujeto cognoscente de habilidades y capacidades que le ayudarán a resolver diferentes situaciones a lo largo de su vida, y si es su deseo, esté en posibilidades de contribuir al beneficio de su propia comunidad.

De esta manera, la generación de un nuevo plantel superior de carácter público, hará que quienes deseen seguir estudiando, se les brinde una mayor posibilidad de hacerlo, ya que al contar con una escuela cercana, su gasto diario será mínimo, mientras que el impacto positivo, será que el día de mañana, quienes se hayan preparado, tendrán una manera honesta de vivir, y no se convertirán en presa fácil del ocio y de los vicios, padres de la delincuencia.

26. Se plantea la implementación de mecanismos y líneas de acción, que eviten el crecimiento desmedido del comercio desleal e informal que actualmente afecta a los comerciantes establecidos en cada una de las siete municipalidades. Toda vez que dichas prácticas han repercutido en la evasión de contribuciones municipales por quienes han hecho de ella su modo de vivir.

27. Con el objeto de fomentar el desarrollo económico en cada uno de los siete municipios de la región, es necesario crear un ambiente propicio que fortalezca sus actividades económicas. Para ello se requiere de programas congruentes y libres de burocratismo, en donde se brinden apoyos reales por parte de organismos e instituciones del sector público y privado a la pequeña y mediana empresa.

Igualmente, y con el fin de contar con una orientación, asesoría y financiamiento a proyectos de gentes emprendedoras, se prevé la implementación de una "Comisión de Oportunidades de Negocio" con enlace a la Secretaría de Economía, para que en cada municipio se generen empleos bien remunerados. Recordemos que uno de los factores que aumentan la inseguridad lo constituye el desempleo y los bajos salarios.

28. Finalmente, se propone la aprobación a la brevedad posible de parte del Constituyente, de la iniciativa de una Ley de Seguridad Pública reglamentaria del artículo 21 constitucional, en sustitución de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de conseguir una uniformidad en dicho sistema, ya que a nuestro juicio, se podrán incorporar entre otras cosas: la concreción de lineamientos para la profesionalización de los elementos de las distintas corporaciones policiales, así como una serie de aspectos generales para homologar el servicio de carrera policial y la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, trayendo consigo un fortalecimiento para el combate a la delincuencia en los tres ámbitos de gobierno. (Dicha iniciativa le fue remitida al Constituyente en abril de 2004).

CONCLUSIONES

CAPÍTULO I

PRIMERA.- Las políticas públicas quedaron definidas como los programas y acciones que debe desarrollar un gobierno, en un determinado periodo de tiempo, para satisfacer los requerimientos de los diferentes grupos que forman la sociedad.

SEGUNDA.- Se establece que para la generación de un modelo integrador de las políticas en seguridad pública para combate a la delincuencia de los periodos 2002 al 2005 y del 2005 al 2007 en nuestra región, se requirió de una metodología rigurosa que contemplara distintos factores propios de su ámbito de aplicación, tales como el momento económico, político, jurídico y social que se vivió. De tal suerte que se identificaran prioridades, y se establecieran los tiempos para conseguir ciertos objetivos, para finalmente evaluar los resultados obtenidos, haciendo las redefiniciones necesarias que fortalecieran dicho modelo integrador.

TERCERA.- Se precisa a la seguridad pública como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa.

CUARTA.- Queda establecida la seguridad pública como una atribución del Gobierno del Estado, derivado del sustento legal federal hasta el orden municipal, en donde la propia Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en conjunción con la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, refieren una coordinación fundamental entre los tres órdenes de gobierno para la integración y efectividad de las políticas dirigidas al combate eficiente de la delincuencia en la Región XI Texcoco, fortaleciendo con ello la coordinación planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

QUINTA.- Se define a la delincuencia como el conjunto de delitos observables en un grupo social determinado y en un momento histórico dado, y se concibe al delito como una conducta típica (tipificada por la ley), antijurídica (contraria a Derecho), culpable y punible.

SEXTA.- Se precisa a la delincuencia común, como aquella actividad delictiva cometida por una persona o pequeño grupo de personas que atenta contra otras personas, sus bienes o los intereses patrimoniales; y a la delincuencia organizado, como una asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines bajo una estructura jerárquica y de mando.

SÉPTIMA.- Se precisan a las políticas públicas y la seguridad pública en el Estado de México, como elementos canalizadores de los instrumentos dirigidos a combatir el delito en las XVI Regiones de nuestra entidad Estatal, enfocándose en el trabajo de tres pilares fundamentales (Seguridad Social, Seguridad Económica, y Seguridad Pública), para lograr una seguridad integral, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

OCTAVA.- La función de las políticas en seguridad pública frente a la delincuencia en el Estado de México, es combatir a la delincuencia en sus distintas modalidades (común y organizada), para así garantizar una convivencia segura de sus vecinos y habitantes; mientras que el alcance de dichas políticas, es aquello que se materialmente destella como consecuencia de las acciones tomadas por el gobierno en coordinación con la participación social.

NOVENA.- Las perspectivas actuales en el Estado de México sobre el combate a la delincuencia, muestran desde el año 2007 a la fecha, un panorama alentador basado en la intención por parte del Gobierno del Estado, de atender la petición de los habitantes mexiquenses, que solicitan se combata eficazmente a la delincuencia. Poniéndose atención específica a la coordinación policial, y a la combinación de la voluntad política con la disposición de la ciudadanía, para integrar las líneas de acción que se han

venido instrumentando en combinación con las acciones contenidas en el Plan de Desarrollo 2005-2011.

CAPÍTULO II

PRIMERA.- Se identifican y explican la serie de factores etiológicos de la delincuencia, tales como la violencia intrafamiliar y maltrato infantil, las familias fragmentadas o disfuncionales, falta de fuentes de empleo, falta de oportunidades educativas, crecimiento urbano no planificado, hacinamiento en hogares de bajos ingresos, y a la farmacodependencia, mismas que en términos de la autopoiesis de Luhmann, se han estado auto produciendo por encontrar su propia auto referencia dentro del sistema en que se concentran.

SEGUNDA.- Se crea un círculo vicioso derivado de la combinación de los factores etiológicos delincuenciales, originando diversas repercusiones en lo jurídico, económico y social en nuestra región y sus respectivos municipios, lo cual ha contribuido a que se debiliten paulatinamente la integración de las políticas públicas en seguridad pública municipal, perdiéndose la coordinación, integración y enlace, entre las distintas instancias encargadas de combatir a la delincuencia, desencadenándose una descomposición social cada vez más marcada.

SEGUNDA.- Gobierno, autoridades y la propia sociedad de la Región XI Texcoco, deben actuar de manera conjunta para contener lo que se puede catalogar como un estado cíclico de la delincuencia, el cual indudablemente se desprende de la regeneración y evolución de los actores delincuenciales dentro su propio territorio-entorno, que podrían estarse extendiéndose fuera de el, debido a que las condiciones multifactoriales y autorreferentes han sido incidentes en su origen y creciente auto producción.

CAPÍTULO III

PRIMERA.- Se establece a la regionalización como una delimitación geográfica, que se realiza en consideración de grupos de municipios con elementos comunes, sean económicos, sociales, culturales, geográficos, administrativos y/o políticos, para el establecimiento de una planeación regional a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de

México, orientando los esfuerzos dirigidos a optimizar la solución de problemas municipales, derivados de la falta o deficiencia de servicios públicos, como lo sería el caso de la seguridad pública.

SEGUNDA.- Los ciento veinticinco municipios que conforman el Estado de México, quedaron divididos en cinco Macro Regiones, para una distribución más equitativa de recursos, un verdadero acercamiento entre la sociedad y sus servidores públicos, mejorar la relación entre municipios vecinos para la solución de problemas comunes, ampliar la participación de los mexiquenses en la toma de decisiones, y mejorar la calidad de vida de toda la población de la entidad.

TERCERA.- La autonomía de que goza el municipio libre, misma que expone una división territorial, organización política y administrativa del municipio, es una barrera que se busca subsanar con los convenios de colaboración acordados entre municipios. Ejemplo de ello son los Convenios de Colaboración en Seguridad Pública que se celebró dentro de nuestra región.

CUARTA.- En el Estado de México se han generado nuevas tendencias regionales, a partir de las cuales es posible identificar claramente distintos niveles urbanorurales en la red regional de la entidad, de las cuales se han creado acciones de planeación encaminadas al desarrollo regional, dentro de las cuales se contempla el rubro de la seguridad pública y la procuración de justicia, con una participación activa de las autoridades y cuerpos de seguridad, y la ciudadanía junto con sus diversas organizaciones.

QUINTA.- Las líneas de acción estratégicas derivadas del Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011, en su Pilar III Seguridad Pública, parten de problemáticas principales que son: una falta de coordinación metropolitana, disparidad de necesidades y desigualdad en la distribución de recursos económicos para la atención de necesidades y reclamos sociales, como lo es el rubro de la seguridad pública, para después establecer objetivos estratégicos y líneas de acción que representan soluciones sólidas, las cuales se traducen en instrumentos

para combatir eficientemente a la delincuencia, complementándose con las líneas de acción para cimentar una seguridad integral dentro de nuestra región.

SEXTA.- Las políticas estatales en seguridad pública en la Región XI Texcoco, del Estado de México, que derivan del Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011, en su Pilar III Seguridad Pública, obedecen previamente a un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, y Amenazas de 1999 a 2005, para integrarse en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, en donde después de sintetizar las problemáticas de manera integral, e integrar la cartera de proyectos estratégicos prioritarios, se plantea la materialización de las estrategias, programas y líneas de acción dirigidas a impactar en lo social, lo económico, lo territorial, y lo administrativo, convirtiéndose en respaldo de los objetivos estratégicos para una seguridad integral.

SÉPTIMA.- Las políticas para la prevención del delito en la Región XI Texcoco, son programas, acciones y lineamientos que se utilizan para anticiparse a la comisión de ilícitos, y cuyos objetivos fundamentales, son el fortalecimiento de la seguridad pública y la gobernabilidad; mientras que las políticas para combatir a la delincuencia, que persiguen igualmente los citados objetivos, se componen de estrategias reactivas y proactivas, que son consideradas como medios ofensivos frente a la delincuencia, en términos del Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente 2006-2011, en su rubro de la seguridad pública para el combate de la delincuencia.

OCTAVA.- El estudio de las políticas en seguridad pública implementadas en el Distrito Federal, Chihuahua y Nuevo León, son útiles como parámetro comparativo de las estrategias instrumentadas dentro de nuestra región. Sirviendo no solo como fuente de análisis y reflexión sobre la materia en estudio, sino como alternativa para generar la integración de los instrumentos utilizados para el combate de la delincuencia del año 2002 al 2005 y del 2005 al 2007 en la Región XI Texcoco.

NOVENA.- Las políticas en seguridad pública utilizadas en la República de Chile y la República de Panamá, constituyen un marco de referencia sobre los instrumentos que fuera de nuestro país se han estado aplicando para combatir eficientemente a la delincuencia.

El hecho de conocer como otras naciones esgrimen estrategias, líneas de acción, mecanismos y programas en contra del fenómeno delincriminal, abre la posibilidad de idear nuevas políticas funcionales, que dirigidas a nuestra realidad regional, pudieran generar un modelo integrador de las políticas en seguridad pública de los periodos 2002 al 2005 y del 2005 al 2007, e inclusive, incidir en la concepción de otras políticas que tiendan a reforzar y hacer efectivos los instrumentos actuales con los que se afronta a la delincuencia.

CAPÍTULO IV

PRIMERA.- Las políticas en seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para el combate de la delincuencia, evidencian una falta total de integración, a pesar de los avances referidos en los últimos tres informes federales, toda vez que la atención se centró única y exclusivamente en el norte del país, ocasionando con ello el descuido de nuestra entidad mexiquense, y en específico, el de la Región XI Texcoco, debido al debilitamiento del vínculo estatal con los municipios de las cinco Macro Regiones.

Otro tanto que contribuyó a la falta de integración aludida, fueron las razones de peso que se expresaron en el subcapítulo 4.1 de la presente investigación.

SEGUNDA.- Respecto de las políticas en seguridad pública en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 para el combate de la delincuencia, de su contenido se deduce que siguen la misma tendencia del periodo anterior 1999-2005, es decir, que se está manifestando una falta de coordinación institucional, la cual ha ocasionado, que los programas estatales no operen adecuadamente en nuestra región.

Todo apunta a que se han estado debilitando los canales de enlace político entre las instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, e inclusive entre la propia sociedad civil, proyectándose un bajo impacto en contra del fenómeno delincencial, tal y como lo señalan los índices de averiguaciones previas iniciadas por municipio del 2002 al 2007, mismas que se localizan en el Anexo IV, y que por sí, indican fehacientemente que se careció de un modelo integrador en materia de seguridad pública para combatir a la delincuencia en dichos periodos.

TERCERA.- Las políticas en seguridad pública en la Región XI Texcoco, del año 2002 al 2005, se muestran como carentes de integración entre sí por diversos factores. Entre ellos, una falta de planeación apegada a la realidad, que más de las veces se vislumbró como un intento desesperado por frenar a la delincuencia; pero que contrariamente encontró su fracaso debido a una carente integración, implementación, seguimiento y evaluación de las líneas, políticas, acciones y programas con las que se contaron en ese momento para enfrentar a la delincuencia, reflejándose finalmente una constante en los índices de averiguaciones previas iniciadas por municipio.

Igualmente las líneas de acciones no encontraron coordinación dentro de nuestra región, por una serie de inconsistencias en las Instancias de Participación Ciudadana y los Consejos Coordinadores locales de la entidad, sumándose a ello la corrupción e impunidad de las autoridades.

CUARTA.- Por cuanto hace a las políticas en seguridad pública en nuestra región, del año 2005 al 2007, encontramos de nueva cuenta factores relacionados a la corrupción e impunidad de quienes son encargados de brindar la seguridad pública dentro de las municipalidades, así mismo, una serie de inconsistencias en los programas, líneas de acción, mecanismos, e instrumentos jurídicos, que arrojaron una evaluación de deficiencia global de los siete municipios integrantes de la Región XI Texcoco. Evidenciándose el uso de un modelo reactivo y no proactivo en contra de la delincuencia, que desembocó finalmente, en una constante y alza de los índices sobre averiguaciones previas iniciadas por municipio.

ANEXOS

Anexo I

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

Eje 3. Seguridad y justicia expedita

Estrategias

- ❖ Para hacer frente, con mayor efectividad, a los problemas de seguridad y justicia de la Ciudad, se seguirá un nuevo modelo con una estrategia integrada. Para garantizar su impacto integral, todas las acciones gubernamentales en esta materia buscarán incidir efectivamente en todos los aspectos del proceso delictivo; se buscará superar la sola persecución del delito y atacar de raíz a los factores que propician el comportamiento criminal.
- ❖ La estrategia integral ha de contemplar tanto los aspectos objetivos como la percepción social de la inseguridad; ello incluye acciones de salvaguarda de la sociedad más allá del combate a la delincuencia, la previsión de daños resultado de fenómenos meteorológicos y sísmicos, la prevención de accidentes con sustancias químicas y la propagación de padecimientos infecto-contagiosos, el control de los riesgos derivados de las actividades económicas o de recreación en las ciudades, entre otras. Ésta estrategia integral contempla, para asegurar su efectividad, la profundización de los esfuerzos de coordinación interinstitucional, así como del enfoque metropolitano y la perspectiva de género.
- ❖ Para acometer frontalmente a la delincuencia, de manera sistemática y eficaz, los esfuerzos se concentrarán en afectar la economía del crimen. Para disuadir la comisión de delitos se aumentarán sus costos y reducirán sus ganancias, mediante un nuevo modelo de investigación y operación policial que aumente significativamente el número de delincuentes capturados, consignados, sentenciados y sancionados con penas adecuadas al tipo de delito cometido.
- ❖ El combate al crimen organizado tendrá en la instrumentación de una política de inteligencia un respaldo fundamental, mediante el análisis y consolidación de la información fiscal, financiera y patrimonial, para identificar conductas vinculadas con la delincuencia organizada, localizar

rutas de dinero, prevenir el lavado de dinero, así como decomisar instrumentos, objetos y productos del delito.

- ❖ La implantación de un nuevo modelo de readaptación social con perspectiva de género, en el que las instalaciones penitenciarias efectivamente permitan que los ofensores cumplan sus penas en condiciones humanas, de trabajo y estudio, que les permitan reintegrarse positivamente a la sociedad, así como evitar la reincidencia delictiva.
- ❖ Para combatir la percepción de inseguridad asociada a la de injusticia, se contemplarán las necesidades especiales de los diversos grupos. Se considerarán los criterios de edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual y discapacidades, tanto en el diseño de programas preventivos del delito, como para garantizar la equidad en la procuración de justicia. Además, se desarrollarán servicios de atención a las víctimas, para disminuir el impacto del delito sobre sus proyectos de vida.
- ❖ En lo que toca a la aplicación de la ley, el Gobierno del Distrito Federal aplicará una estrategia dirigida a mantener el orden público, proteger la integridad física y patrimonial de las personas, prevenir la comisión de delitos y de infracciones, perseguir a los delincuentes, combatir la impunidad, colaborar en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes y auxiliarlos en caso de siniestros y desastres. Fortalecer la cultura de la legalidad y denuncia, la conciencia cívica de las y los capitalinos, es fundamental para combatir la percepción de inseguridad generada por la ilegalidad.
- ❖ El gobierno empleará recursos científicos y tecnológicos novedosos, para respaldar la actividad policiaca y la efectividad de las acciones en materia de seguridad. La participación social será una aliada fundamental para recuperar espacios públicos, revertir el deterioro del entorno y mejorar la prestación de servicios, todo lo cual es indispensable para construir un ambiente de confianza y seguridad.
- ❖ La protección civil, la prevención de riesgos y la atención de emergencias serán fortalecidas incrementando la capacidad de acción mediante la incorporación de tecnologías y modernización de equipos.
- ❖ Mejorar la capacidad de acción gubernamental en materia de seguridad, protección civil y procuración de justicia, eso requiere optimizar la coordinación entre niveles de gobierno, en el ámbito metropolitano, así

como atender al ordenamiento territorial de la infraestructura para atención de emergencias.

- ❖ La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento y esquemas de coparticipación en inversión de infraestructura y servicios, será fundamental para ampliar la cobertura de las acciones del Gobierno del Distrito Federal.

7.3.7. Seguridad Pública**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006****Diagnóstico**

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La tendencia delictiva decrece de 14.6 delitos por cada 1000 habitantes denunciados en 1998 a 13.7, cifra todavía alta, con la que inicia la presente administración. La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.

Diversos factores han contribuido a este estado de cosas: una gran corrupción; corporaciones penetradas por la delincuencia; inobservancia de la ley; leyes obsoletas; falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad; un número de policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas.

La corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, ha degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperan la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.

Objetivo rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos.

Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

Estrategias

A]. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

B]. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.

Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos

humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

C]. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.

Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

D]. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.

Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

E]. Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

7.3.8. Procuración de justicia**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006****Diagnóstico**

Desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa la sociedad mexicana enfrentó dos graves problemas: por un lado el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal, y por el otro la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular. El crecimiento de la incidencia delictiva federal tuvo tres características básicas: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud, el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas y, finalmente, actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales. La ineficacia en la procuración de justicia se manifestó en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

De forma paralela a esta situación, se ha producido un desequilibrio entre las funciones, el presupuesto y el personal que tiene asignados la institución del Ministerio Público de la Federación. Un ejemplo claro de este desequilibrio es el hecho de que dos terceras partes del presupuesto de las áreas sustantivas de la Procuraduría General de la República se destinan a la persecución de los delitos contra la salud, no obstante que durante los últimos seis años (1995-2000) la incidencia de este tipo de delitos representó apenas 30% del total de averiguaciones previas. Estos datos muestran que las actividades de la Procuraduría General de la República deben ser reorientadas y que sus acciones no deben reducirse a perseguir delitos contra la salud. Los delitos del fuero federal, aunque reducidos en comparación con los ocurridos en el ámbito del fuero común (representan cerca de 5% del total de delitos registrados en el país), representan un grave desafío para la seguridad pública, situación que se refleja en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la procuración de justicia. De ahí que, aun cuando el número de averiguaciones

previas iniciadas aumentó sólo 14%, al pasar de 61, 214 en 1995 a 71, 505 en 2000, la opinión ciudadana considera que el aumento es mucho mayor. Esta situación se explica en parte por la existencia de la llamada “cifra negra del delito”, es decir por el número de delitos que se cometen pero que no son denunciados ante las autoridades del fuero común o federal y por lo tanto permanecen fuera de los registros estadísticos oficiales. Se explica también por el gran número de delitos del fuero común que se cometen y que el ciudadano, como víctima, no distingue entre ámbitos de competencia, sino que simplemente registra los daños ocurridos a su persona o sus bienes, atribuyéndole la impunidad a las instituciones ministeriales y policiales indistintamente. La demanda ciudadana de justicia y de seguridad es una tarea que debe ser por lo tanto compartida por los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.

En lo que respecta a la Procuraduría General de la República, hay varias limitantes que le impiden cumplir con eficacia las funciones y responsabilidades que establece la ley.

Una de éstas es la disminución del personal en áreas sustantivas. Considérese por ejemplo que en 1995 había 1724 agentes del Ministerio Público y 4414 agentes de la Policía Judicial, y en 2000 el número disminuyó a 1620 y 3180, respectivamente. En el área de Servicios Periciales, sin embargo, la situación fue inversa: de 294 peritos existentes en 1995, su número se incrementó a 524 durante 2000.

Debido a que es uno de los puntos terminales de los procesos de la institución, se deben aplicar los programas necesarios para elevar la eficacia acusatoria del Ministerio Público de la Federación, así como la de sus auxiliares (Policía Judicial y peritos), pues en el periodo mencionado, sólo se logró sentencia condenatoria en 28 de cada 100 consignaciones ante juzgados de Primera Instancia; simultáneamente se deben emprender políticas de refuerzo en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, la defensa de los intereses patrimoniales y jurídicos de la Federación, el cumplimiento de leyes y tratados internacionales y las demás funciones del Ministerio Público de la Federación.

Una de las políticas a emprender es la renovación e innovación institucional controlada a partir del análisis interdisciplinario de las relaciones entre marco legal, funciones orgánicas, necesidades de la gestión y operación, modelos de administración y organización eficaz, condiciones laborales, experiencias internacionales exitosas, demanda ciudadana y características y modalidades de la delincuencia contemporánea.

Así, algunos lineamientos de la nueva administración serán: orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia; cooperación como norma de trabajo; transparencia de los procesos de decisión y planeación; la evaluación sistemática como medio de asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones, así como en los procesos, investigaciones y operaciones; control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones. No se tolerarán la corrupción, la ineficacia, la incapacidad, la desorganización ni la impunidad.

Objetivo rector 8: garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de administración pública, elevada eficacia jurídica, y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

Estrategias

A]. Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de

las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por ello es importante, para la actual administración de la Procuraduría, la atención íntegra a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de la Procuraduría, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental. Asegurar el logro de los objetivos institucionales mediante el compromiso profesional de los agentes de la Policía Judicial, los peritos y el personal administrativo de la institución. Para cumplir con estas metas es necesaria la pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos, el cumplimiento y abatimiento en el rezago de mandamientos, los cuales son variables evaluatorias de importancia, junto con las relativas a las fases y el número de averiguaciones previas iniciadas y consignadas.

Replantear y explicitar normas, estrategias y dinámicas de coordinación intra e interinstitucional para el óptimo desempeño en el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría, evitando la duplicidad de funciones y costos financieros y humanos, la improvisación, los malos entendidos en la atribución de funciones y de mando, el aislamiento y la desconexión con otras instituciones de seguridad y procuración de justicia. Consecuentemente se aplicarán procedimientos, normas y estándares para la certificación de algunos procesos administrativos.

B]. Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.

Es prioritario aplicar acciones especializadas para investigar, perseguir y consignar eficazmente los delitos del ámbito federal con altos estándares de prueba y efectividad consignatoria, basados en el desarrollo de estrategias de obtención, procesamiento y análisis e intercambio nacional e internacional de información para la toma de decisiones ministeriales y policiales. Los delitos que se realizan utilizando modernas tecnologías de comunicación, informáticas, financieras, empresariales, bursátiles y mediante redes internacionales, serán investigados y perseguidos con éstas y mejores tecnologías. El perfil de desempeño de los agentes de la Policía Judicial se transformará también a partir

de las nuevas condiciones jurídicas y de organización que se crearán para que su función de auxilio a la procuración de justicia federal sea la más pertinente, efectiva y profesional.

Asimismo el servicio pericial será reforzado para que su trabajo apunte con fehacientes elementos de prueba, científicamente validados, la toma de decisiones de las autoridades ministeriales, tal como lo demanda la opinión pública y como lo requiere el modelo de procuración de justicia de la nueva Administración Pública Federal.

La información es un factor estratégico para evaluar el desempeño institucional, asegurar el cumplimiento de objetivos y funciones y constatar la calidad del servicio público. Con ese propósito se establecerá un sistema de información estratégica que integre los sistemas que, de manera aislada, existen en la institución para el almacenamiento y análisis estadístico y criminológico de las variables contenidas en las averiguaciones previas, para garantizar el flujo de información de las actuaciones ministeriales, policiales y periciales. Lo anterior servirá como insumo para la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional para el Control de las Drogas, entre otros proyectos tendientes a integrar los esfuerzos que realizan instituciones públicas para coadyuvar en la procuración de justicia por medio de instancias como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras. La información también será un insumo valioso para agilizar la integración de otras investigaciones y procedimientos ministeriales; la información sobre el quehacer de la institución será un elemento para la rendición de cuentas y medio efectivo para lograr la transparencia institucional ante los ciudadanos.

C]. Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.

Se enriquecerá y especializará el capital humano del personal de la Procuraduría con la adquisición y certificación de nuevas técnicas para el pensamiento analítico, metodologías de análisis, lógica jurídica (ministerial y judicial), capacidades para el trabajo en equipos dinámicos, aplicación de mapas mentales en la integración de la información, técnicas de entrevista y lenguaje no verbal, uso profesional de la fuerza, entre otras, además de los contenidos de derecho

constitucional y penal, criminología, criminalística, habilitación física e instrumental en tecnologías de armamento, comunicaciones e informática. Los agentes de esta representación social adscritos ante los juzgados de primera y segunda instancias recibirán un curso especial para asegurar sus conocimientos y desempeño contra la impunidad. Así, en las acciones tendientes a la modernización institucional y el servicio público de alta calidad se contempla también la reestructuración organizacional de unidades administrativas de la institución.

La política anticorrupción se aplicará en todos los ámbitos de la procuración de justicia federal mediante un programa de amplio espectro y estrategias novedosas y flexibles, cuyo objetivo central es abatir sustancialmente las causas y circunstancias materiales y de ética profesional que promueven las conductas deshonestas, tanto en la relación que se tiene con los agraviados o denunciantes de delitos como en la cobertura oportuna de los requerimientos financieros y de infraestructura operativa y económica, y en el sustancial mejoramiento de las prestaciones y salarios de los servidores públicos de la institución. La vigilancia especial de las áreas de más alto riesgo será otro lineamiento de prevención de la corrupción institucional, entre otras acciones.

D]. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busque inhibir los factores de riesgo e incrementar los factores de protección; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias pre delictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

Los trabajos en materia criminológica y victimológica tendrán el sustento estadístico que proporcione la Primera Encuesta Nacional sobre Victimización, así como otro tipo de instrumentos científicos y metodológicos.

La información generada por este tipo de instrumentos tendrá beneficios inmediatos, entre ellos:

1]. La ciudadanía conocerá la cifra real de la actividad delictiva en el ámbito nacional. 2]. Las procuradurías contarán con datos confiables sobre la actividad delictiva de su competencia. 3]. Los criterios para la asignación de recursos y acciones institucionales para la prevención de los delitos y las conductas violentas estará sustentados en una amplia base de datos por región, estado y ciudad. Este último beneficio, sin duda alguna, será mejor aprovechado por una instancia especializada en la investigación, el análisis y la propuesta integrales en materia de seguridad y problemas asociados a la incidencia delictiva y victimal. Simultáneamente se requiere, con la concurrencia de gobierno y ciudadanos, el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

Índice de averiguaciones previas iniciadas por municipio

PERIODOS 2002 - 2007									
ATENCO									
				2002	2003	2004	2005	2006	2007
AVERIGUACIONES INICIADAS				64	319	409	385	435	396
ROBO									
	CASA HAB.	Con Violencia	1	2	10	2	4	1	
		Sin Violencia	0	10	11	12	17	18	
	EMPRESA	Con Violencia	1	4	0	0	0	0	
		Sin Violencia	0	3	0	0	0	0	
	BANCOS		0	0	1	0	0	0	
	PEATONES		7	32	27	22	43	31	
	VEHICULOS	Con Violencia	1	9	6	6	20	8	
		Sin Violencia	0	11	11	22	22	11	
	TRANSPORTE	Carga	0	6	1	0	0	0	
		Publico	0	5	0	0	0	1	
		Partes Auto.	0	6	0	0	0	1	
LESIONES									
	DOLOSA		14	68	114	96	122	143	
	CULPOSA		5	21	21	15	22	9	
HOMICIDIO									
	DOLOSO		2	9	6	3	0	8	
	CULPOSO		1	4	5	2	1	7	
VIOLACION				2	4	10	4	4	12
MANEJAR VEH. MOTOR EDO. EBRIEDAD				0	1	6	5	2	
DAÑO EN BIENES									
	DOLOSO		1	10	14	12	3	0	
	CULPOSO		1	11	9	12	28	19	
FALSIFICACION DE DOCUMENTOS				0	0	0	1	0	1
DELITO COMETIDOS POR FRACC.				0	4	0	4	2	0
SECUESTRO				0	0	0	0	0	0
PRIVACION DE LA LIBERTAD DE INFANTE				0	0	0	0	1	0
ALLANAMIENTO DE MORADA				0	6	9	11	3	8
ESTUPRO			1	0	1	0	0	1	
ABIGEATO				0	0	0	0	0	0
ABUSO DE CONFIANZA				2	0	2	3	3	4
FRAUDE			5	13	8	8	9	9	
DESPOJO			6	14	13	11	22	12	
OTROS DELITOS				6	34	51	63	66	53
DENUNCIA DE HECHOS				8	32	73	71	41	39

CHIAUTLA								
			2002	2003	2004	2005	2006	2007
AVERIGUACIONES INICIADAS			54	149	232	196	197	246
ROBO								
	CASA HAB.	Con Violencia	4	3	6	1	0	1
		Sin Violencia	1	3	8	8	6	7
	EMPRESA	Con Violencia	0	2	0	1	0	0
		Sin Violencia	0	5	0	0	0	1
	BANCOS		0	0	0	0	0	0
	PEATONES		9	11	17	16	10	15
	VEHICULOS	Con Violencia	0	3	3	3	7	4
		Sin Violencia	1	2	5	8	13	13
	TRANSPORTE	Carga	1	0	1	0	0	0
		Publico	0	0	0	0	0	1
		Partes Auto.	0	0	0	1	0	0
LESIONES								
	DOLOSA		14	38	55	52	56	57
	CULPOSA		1	8	5	9	7	4
HOMICIDIO								
	DOLOSO		0	2	0	2	0	1
	CULPOSO		0	0	3	0	0	4
VIOLACION			0	1	3	3	2	3
MANEJAR VEH. MOTOR EDO. EBRIEDAD			0	0	6	4	1	
DAÑO EN BIENES								
	DOLOSO		1	6	4	4	0	0
	CULPOSO		0	6	5	7	13	23
FALSIFICACION DE DOCUMENTOS			0	0	1	0	0	1
DELITO COMETIDOS POR FRACC.			0	1	1	1	0	0
SECUESTRO			0	0	0	0	0	0
ROBO DE INFANTE			0	0	0	0	1	0
ALLANAMIENTO DE MORADA			1	3	7	5	3	2
ESTUPRO			0	0	0	0	0	0
ABIGEATO			0	0	0	0	0	0
ABUSO DE CONFIANZA			1	0	0	1	3	5
FRAUDE			2	2	3	4	3	12
DESPOJO			2	4	6	8	3	4
OTROS DELITOS			11	25	51	28	45	69
DENUNCIA DE HECHOS			5	24	42	30	24	19
CHICONCUAC								
			2002	2003	2004	2005	2006	2007
AVERIGUACIONES INICIADAS			68	275	342	355	347	325
ROBO								
	CASA HAB.	Con Violencia	3	4	5	3	4	2
		Sin Violencia	0	6	7	7	2	3
	EMPRESA	Con Violencia	1	2	0	1	0	0

		Sin Violencia	1	7	3	1	0	0
	BANCOS		0	0	1	0	0	0
	PEATONES		12	39	37	32	32	24
	VEHICULOS	Con Violencia	3	11	7	23	13	15
		Sin Violencia	3	16	25	33	41	26
	TRANSPORTE	Carga	0	0	0	2	0	0
		Publico	0	0	0	1	3	0
		Partes Auto.	0	0	0	0	0	0
LESIONES								
	DOLOSA		11	68	71	82	81	92
	CULPOSA		1	10	9	19	12	11
HOMICIDIO								
	DOLOSO		1	3	8	3	0	0
	CULPOSO		1	5	0	4	0	8
VIOLACION			1	0	0	0	5	5
MANEJAR VEH. MOTOR EDO. EBRIEDAD			0	0	4	4	0	
DAÑO EN BIENES								
	DOLOSO		3	5	7	7	3	1
	CULPOSO		2	4	10	11	16	15
FALSIFICACION DE DOCUMENTOS			0	0	0	0	0	2
DELITO COMETIDOS POR FRACC.			0	0	0	0	0	0
SECUESTRO			0	0	0	0	0	0
ROBO DE INFANTE			0	0	2	0	0	0
ALLANAMIENTO DE MORADA			0	2	8	7	3	2
ESTUPRO			1	0	0	0	0	0
ABIGEATO			0	1	1	0	0	0
ABUSO DE CONFIANZA			6	0	1	3	3	12
FRAUDE			1	9	16	6	17	15
DESPOJO			0	4	8	6	3	6
OTROS DELITOS			9	56	59	47	78	52
DENUNCIA DE HECHOS			8	23	53	53	31	34
PAPALOTLA								
			2002	2003	2004	2005	2006	2007
AVERIGUACIONES INICIADAS			10	35	41	45	63	58
ROBO								
	CASA HAB.	Con Violencia	0	0	0	0	0	0
		Sin Violencia	0	1	1	3	3	2
	EMPRESA	Con Violencia	0	1	0	0	0	0
		Sin Violencia	0	1	0	0	0	0
	BANCOS		0	0	0	0	0	0
	PEATONES		0	1	1	2	4	4
	VEHICULOS	Con Violencia	0	1	0	0	4	3
		Sin Violencia	0	0	0	1	3	1
	TRANSPORTE	Carga	0	0	0	0	0	0
		Publico	0	0	0	1	0	0
		Partes Auto.	0	1	0	0	0	0

LESIONES								
	DOLOSA		4	9	11	10	18	19
	CULPOSA		0	3	2	1	2	3
HOMICIDIO								
	DOLOSO		0	0	2	0	0	0
	CULPOSO		0	0	0	0	0	0
VIOLACION			0	0	0	0	1	1
MANEJAR VEH. MOTOR EDO. EBRIEDAD			0	0	1	0	2	
DAÑO EN BIENES								
	DOLOSO		0	3	1	2	0	0
	CULPOSO		1	3	1	1	4	2
FALSIFICACION DE DOCUMENTOS			0	0	0	0	0	0
DELITO COMETIDOS POR FRACC.			0	0	0	0	0	0
SECUESTRO			0	0	0	0	0	0
ROBO DE INFANTE			0	0	0	0	0	0
ALLANAMIENTO DE MORADA			0	1	1	0	1	0
ESTUPRO			0	0	0	0	0	0
ABIGEATO			0	0	0	0	0	0
ABUSO DE CONFIANZA			0	1	0	0	0	0
FRAUDE			0	0	3	1	0	4
DESPOJO			1	0	1	0	2	2
OTROS DELITOS			1	5	7	9	14	11
DENUNCIA DE HECHOS			3	4	9	14	5	6
TEPETLAOXTOC								
			2002	2003	2004	2005	2006	2007
AVERIGUACIONES INICIADAS			33	142	160	161	161	205
ROBO								
	CASA HAB.	Con Violencia	0	1	0	1	0	2
		Sin Violencia	0	8	2	3	5	6
	EMPRESA	Con Violencia	2	0	1	0	0	0
		Sin Violencia	0	2	0	0	0	0
	BANCOS		0	0	0	0	0	0
	PEATONES		5	10	5	2	7	8
	VEHICULOS	Con Violencia	2	1	5	1	3	3
		Sin Violencia	0	2	3	4	2	9
	TRANSPORTE	Carga	0	0	0	0	0	0
		Publico	0	0	0	0	0	0
		Partes Auto.	1	0	0	1	0	0
LESIONES								
	DOLOSA		6	27	28	56	56	55
	CULPOSA		0	13	10	7	3	13
HOMICIDIO								
	DOLOSO		2	8	4	3	0	1
	CULPOSO		0	1	2	3	0	6
VIOLACION			0	2	2	3	2	4
MANEJAR VEH. MOTOR EDO. EBRIEDAD			0	0	5	2	1	

DAÑO EN BIENES								
	DOLOSO		1	3	4	4	1	0
	CULPOSO		1	9	5	9	13	11
FALSIFICACION DE DOCUMENTOS			0	0	1	0	0	0
DELITO COMETIDOS POR FRACC.			0	0	0	0	0	1
SECUESTRO			0	0	0	0	0	0
ROBO DE INFANTE			0	0	0	0	0	0
ALLANAMIENTO DE MORADA			1	3	3	7	1	5
ESTUPRO			0	0	0	0	0	0
ABIGEATO			0	1	0	1	1	2
ABUSO DE CONFIANZA			0	0	1	1	1	3
FRAUDE			0	2	4	0	2	3
DESPOJO			0	3	6	3	3	4
OTROS DELITOS			6	22	25	15	31	41
DENUNCIA DE HECHOS			6	24	44	35	29	28
TEXCOCO								
			2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7
AVERIGUACIONES INICIADAS			4921	4349	4863	5252	5126	5640
ROBO								
	CASA HAB.	Con Violencia	47	68	68	38	22	27
		Sin Violencia	162	72	94	111	134	131
	EMPRESA	Con Violencia	61	59	6	7	2	3
		Sin Violencia	94	99	25	16	12	6
	BANCOS		0	0	0	0	1	0
	PEATONES		487	501	477	513	594	605
	VEHICULOS	Con Violencia	161	172	127	97	162	150
		Sin Violencia	443	413	384	368	418	450
	TRANSPORTE	Carga	6	14	27	68	45	75
		Publico	4	9	12	20	18	27
		Partes Auto.	39	23	2	11	11	7
LESIONES								
	DOLOSA		850	645	896	975	1029	1122
	CULPOSA		146	228	168	230	183	242
HOMICIDIO								
	DOLOSO		68	58	50	41	20	26
	CULPOSO		77	47	50	103	46	110
VIOLACION			56	32	52	40	58	70
MANEJAR VEH. MOTOR EDO. EBRIEDAD			61	47	102	96	29	
DAÑO EN BIENES								
	DOLOSO		165	195	164	131	48	9
	CULPOSO		208	206	161	191	327	431
FALSIFICACION DE DOCUMENTOS			23	3	5	12	20	14
DELITO COMETIDOS POR FRACC.			79	36	88	72	91	125
SECUESTRO			6	2	0	2	0	0
ROBO DE INFANTE			1	1	3	7	5	1
ALLANAMIENTO DE MORADA			83	49	43	39	53	40

ESTUPRO			12	4	6	8	4	8
ABIGEATO			5	3	5	7	10	7
ABUSO DE CONFIANZA			67	34	30	39	84	86
FRAUDE			140	83	104	103	179	220
DESPOJO			124	58	66	72	70	71
OTROS DELITOS			588	487	762	835	902	984
DENUNCIA DE HECHOS			658	701	886	1000	549	593
TEZOYUCA								
			2002	2003	2004	2005	2006	2007
AVERIGUACIONES INICIADAS			39	253	236	282	261	324
ROBO								
	CASA HAB.	Con Violencia	2	5	4	4	1	0
		Sin Violencia	1	3	9	12	14	14
	EMPRESA	Con Violencia	0	2	2	0	0	0
		Sin Violencia	1	7	2	0	0	0
	BANCOS		0	0	0	0	0	0
	PEATONES		4	44	26	17	28	29
	VEHICULOS	Con Violencia	1	3	6	6	15	10
		Sin Violencia	0	8	9	9	8	11
	TRANSPORTE	Carga	0	2	0	6	0	0
		Publico	0	0	0	2	1	0
		Partes Auto.	0	4	0	0	0	0
LESIONES								
	DOLOSA		9	44	49	57	63	80
	CULPOSA		1	15	8	14	6	6
HOMICIDIO								
	DOLOSO		0	5	3	2	0	1
	CULPOSO		1	4	4	6	0	5
VIOLACION			1	6	4	4	4	6
MANEJAR VEH. MOTOR EDO. EBRIEDAD			3	2	5	7	2	
DAÑO EN BIENES								
	DOLOSO		1	8	11	8	3	0
	CULPOSO		0	13	5	8	24	30
FALSIFICACION DE DOCUMENTOS			0	0	0	0	1	0
DELITO COMETIDOS POR FRACC.			0	1	1	4	1	0
SECUESTRO			0	0	0	0	0	0
ROBO DE INFANTE			0	0	0	0	0	0
ALLANAMIENTO DE MORADA			0	2	4	7	5	7
ESTUPRO			0	1	0	1	0	0
ABIGEATO			0	0	0	1	3	0
ABUSO DE CONFIANZA			1	0	3	2	6	6
FRAUDE			2	10	9	7	6	16
DESPOJO			0	12	10	8	2	8
OTROS DELITOS			8	39	22	43	45	60
DENUNCIA DE HECHOS			3	13	40	47	23	35

Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia

1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia.- Involucra a los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública e incluye la integración y coordinación de los esfuerzos de las corporaciones de policías federales con un mando único que evita la duplicidad de funciones y permite un mejor despliegue operativo y cobertura geográfica;
2. Prevención del delito y participación ciudadana.- Atiende los factores que originan el delito, fomentando la protección de los derechos humanos desde el punto de vista de la víctima y desarrolla e instrumenta principios de cultura de la legalidad, para transitar de un modelo policial reactivo y punitivo al de aproximación integral con la sociedad, en el que se enmarca el Programa Limpiemos México Zona en Recuperación;
3. Desarrollo institucional.- Se sustenta en un proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional, cuyos elementos principales son la profesionalización de la policía, basada en un sistema de méritos académicos, de docencia, de servicio y de actuación, y un servicio de carrera policial como método para normar los procesos de reclutamiento, selección, integración y desarrollo del personal;
4. Sistema penitenciario.- Impulsa políticas para erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros y para recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados, con una efectiva posibilidad de readaptación y vigilancia;
5. Combate a la corrupción.- Seguimiento de la actuación policial para prevenir y sancionar posibles desviaciones, para lo cual se contempla un Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza como responsable del reclutamiento, selección, evaluación y permanencia del personal de policía en los tres órdenes de gobierno, para unificar criterios técnicos, metodológicos y de aplicación;

6. Tecnología Plataforma México.- Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar las redes y bases de datos de seguridad pública, para generar métodos uniformes de actuación e información, en dos planos: horizontal para conectar 500 estaciones de policía, y vertical para atender el ámbito local, a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, y

7. Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.- Con la finalidad de transparentar los resultados y fortalecer la cultura de rendición de cuentas se concertaron indicadores con organizaciones ciudadanas para medir la eficacia de las autoridades responsables de la seguridad pública.

La ejecución eficaz de esta estrategia integral requiere de instrumentos jurídicos que permitan lograr un servicio de seguridad pública moderno, en especial unificado en el mando entre las policías federales. Para avanzar en este propósito, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de abril de 2007 el Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que **se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal**. Adicionalmente, con el fin de contar con herramientas jurídicas que permitan combatir eficientemente a la delincuencia, se publicaron otros acuerdos como los que se presentan a continuación:

INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA
ENERO-JUNIO DE 2007

ACUERDO	OBJETIVO
Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el DOF el 12 de marzo de 2007.	Optimizar la estructura y crear nuevos y mejores esquemas legales que permitan realizar la función de seguridad pública que demanda la población, de una manera pronta y eficaz, garantizando el cumplimiento de los principios enmarcados en nuestra Constitución.

<p>Acuerdo 01/2007 del Pleno de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, para establecer el Comité de Ayudantía de la Comisión, publicado en el DOF el 16 de abril de 2007.</p>	<p>Crear y poner en funcionamiento el Comité de Ayudantía como órgano auxiliar de la Comisión del Servicio Civil de Carrera Policial, y dotarle de competencias facultades y atribuciones para auxiliar al Pleno de la Comisión en la instrucción, desahogo y conclusión de los procedimientos relativos a la separación del servicio por renuncia, muerte, jubilación, invalidez o incumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes de la Policía Federal Preventiva.</p>
<p>Acuerdo 02/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crean el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México, publicado en el DOF el 29 de marzo de 2007.</p>	<p>Se estableció con la finalidad de emplear y desarrollar sistemas informáticos y metodológicos que proporcionen información de inteligencia para el combate a la delincuencia común y organizada, como sistema de interconexiones de voz, datos e imagen, que proporcionen a los órganos de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, la información precisa y constante para el ejercicio de las atribuciones que tienen encomendadas.</p>
<p>Acuerdo 03/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se adscriben orgánica y funcionalmente las unidades jurídicas regionales, a la Unidad Administrativa Central de Asuntos Jurídicos de la PFP, publicado en el DOF el 19 de abril de 2007.</p>	<p>Tiende a procurar la mejor organización del trabajo y agilizar el despacho de los asuntos que lleva a cabo esta dependencia en las unidades jurídicas regionales de la Policía Federal Preventiva, que anteriormente dependían orgánicamente de la Coordinación de Seguridad Regional y técnicamente de la Unidad Administrativa Central de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal Preventiva.</p>
<p>Acuerdo 04/2007 del Secretario de</p>	<p>Su objetivo es adscribir orgánicamente las</p>

<p>Seguridad Pública, por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el DOF el 7 de mayo de 2007.</p>	<p>unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, establecidos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, para el eficaz y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de esta dependencia.</p>
<p>Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2007.</p>	<p>El Acuerdo tiene por objetivo establecer la Instancia de Coordinación de la Policía Federal entre la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, así como con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas atribuciones se relacionen con la seguridad pública y realicen funciones policiales a nivel federal.</p>

FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública.

1.3.1 CUERPOS POLICIALES

A pesar de la existencia de 1661 corporaciones de policía en todo el país, incluidas las federales, estatales y municipales, los resultados contra la delincuencia y la corrupción no han sido contundentes, lo cual ha generado desconfianza y descrédito ciudadano en los policías, ministerios públicos, peritos y autoridades del sistema de justicia penal. Para atender esta situación, el Gobierno Federal planteó el objetivo de constituir una Instancia de Coordinación de la Policía Federal, con funciones de autoridad para conformar un frente único contra los transgresores de la ley, y facilitar la coordinación y colaboración entre las corporaciones federales, a efecto de que se conduzcan éticamente, que estén capacitadas, que rinda cuentas, garantice los derechos humanos y cumpla con estándares unificados para hacerla más confiable ante la ciudadanía.

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011

Cuadro 2: Delitos denunciados						
Año	Averiguaciones iniciadas	Homicidio	Robo	Daño en los bienes	Lesiones	Otros delitos
1999	187,331	6,265	76,900	10,380	37,920	55,866
2000	190,220	6,000	74,089	11,533	40,343	58,255
2001	209,480	6,044	85,210	13,087	42,350	62,789
2002	217,362	6,041	81,632	14,448	43,304	71,937
2003	218,326	6,000	80,183	15,223	44,945	71,975
2004	221,431	5,815	73,809	15,521	47,204	79,082

Fuente: IGECEM con base en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Financiamiento para el desarrollo

(Fuente: Plan de Desarrollo 2006-2009 del H. Ayuntamiento de Atenco Estado de México)

Las fuentes de financiamiento y convenios, de los que puede hacer uso el municipio para hacer frente al los retos que impone el plan de desarrollo 2006-2009, son los siguientes:

Las fuentes de financiamiento y convenios, de los que puede hacer uso el municipio para hacer frente a las expectativas impresas en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 son las siguientes:

Ramo 26: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, que se destinan a la población en pobreza extrema, para el desarrollo integral de comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo regional cuyo principal beneficiario es el municipio.

La canalización de estos recursos es por la vía de la descentralización donde el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuye este ramo en dos grandes fondos:

Fondo para el Desarrollo Productivo: está conformado por programas de otorgamiento de créditos y la promoción de proyectos productivos generadores del empleo permanente y de arraigo de la población, el desarrollo de sus capacidades, así como el aprovechamiento de las potencialidades y vocaciones de las regiones; el cual está integrado por seis programas:

Programa de Empresas Sociales, Programa de Crédito a la Palabra, Programa de Empleo Temporal, Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, Programa de Fondos Regionales Indígenas y el Programa de Zona Áridas.

Fondo para el Impulso del Desarrollo Regional Sustentable: encaminado a invertir en la investigación, planeación y desarrollo de proyectos regionales y micro- Regionales, también se incluyen los estudios, la evaluación y el trazo de

políticas y estrategias de integración de corte regional y la constitución de fondos compensatorios para el impulso al desarrollo microregional en áreas de atención prioritaria; dicho fondo está integrado por tres programas:

Fondos Regionales Compensatorios, Planeación del Desarrollo Regional y el Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales.

Fondo para la Atención a Grupos Prioritarios: son las asignaciones canalizadas para satisfacer y atender las necesidades de los grupos en condición de inequidad, marginación o que sean socialmente vulnerables como son: los maestros jubilados, los jornaleros agrícolas y para dar atención y fomentar el desarrollo de las comunidades rurales e indígenas.

Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario: son los fondos de financiamiento alternas y concurrentes, bajo la política de la cultura de la corresponsabilidad, bajo esta perspectiva, esta fuente de financiamiento tiende a promover la participación social y el fortalecimiento de la organización y capacitación encaminada al desarrollo comunitario a través de tres programas: Programa de Servicio Social Comunitario, Programa de Coinversión Social y Capacitación, y el Programa de Fortalecimiento Comunitario.

Ramo General 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios: dicha fuente de financiamiento está conformada por las aportaciones que suministra la federación a los Estados y a los municipios, siendo dos las fuentes:

Fondo Federales de Aportaciones

Fondo de fomento Municipal

Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales para Estados y Municipios: fuente de financiamiento constituida por siete fondos:

Fondo I: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); se determina a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los siguientes criterios:

El primero de ellos se enfoca a considerar el Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizada para los cálculos de los recursos presupuestarios

transferido a los estados con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, que incluyen a su vez las erogaciones que corresponden por conceptos de impuestos federales y aportaciones de El segundo se refiere a los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a los estados de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fondo II: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); sus recursos se determinan con base al presupuesto de Egresos de la Federación exclusivamente a partir de En el primer caso hace especial énfasis al inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a los estados por concepto de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud que incluyen las erogaciones que corresponden al concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

En segundo término, por medio de los recursos que con cargo a las provisiones para servicios personales contenidas al efecto en el presupuesto de egresos de la federación que se hayan transferido a los estados.

En tercer lugar, por los recursos que la federación haya transferido a los estados para cubrir el gasto de operación e inversión con el fin de promover la equidad en los servicios de salud.

Fondo III: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); que se divide en:

Fondo III.1: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE); sirve para financiar obras y acciones de alcance regional o intermunicipal.

Fondo III.2: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM); destina sus recursos exclusivamente a obras y acciones básicas, así como inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal,

electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa, mejoramiento de viviendas; infraestructura productiva rural y caminos rurales.

Fondo IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); destina sus recursos al cumplimiento de obligaciones financieras, entre las que se contemplan pagos de adeudos de energía eléctrica, de consumo de agua, de créditos (pago de pasivos); atención de necesidades vinculadas con la seguridad pública (pago de nóminas, equipamiento, adquisición de vehículos)

Fondo V: Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); está destinado a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica (jardín de niños urbano, indígena, rural, escuelas de educación especial, secundarias generales, telesecundarias y secundarias técnicas, así como a la infraestructura correspondiente a los niveles de educación media superior y superior). También al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema.

Fondo VI: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); tiene como finalidad abatir por medio de la construcción de infraestructura física el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Fondo VII: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP): esta fuente de financiamiento se utiliza únicamente para el reclutamiento, selección, depuración, evaluación y adiestramiento de los recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública; así como para complementar las dotaciones de agentes del ministerio público, peritos, policías judiciales o ministeriales según sea el caso, de policías preventivos o de custodios de centros penitenciarios; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, equipamiento de los peritos y de los ministerios públicos, equipamiento de los policías

preventivos o de custodia; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia.

Este fondo a su vez, puede ser también utilizado para la construcción, ampliación o mejoramiento de las instalaciones, para la impartición y procuración de justicia, de los centros penitenciarios, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y de sus centros de capacitación. Dichos recursos deberán aplicarse conforme al Programa Estatal de Seguridad Pública derivado del Programa Nacional de Seguridad Pública.

Convenios en Seguridad Pública 2003-2005

- 1) 19 junio 2003 CONVENIO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL AÑO 2003, QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA Y EL ESTADO DE MÉXICO.

- 2) 14 febrero 2005 CONVENIO DE COORDINACIÓN Y COLACORACION EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA REGION CENTRO PAIS QUE, EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, CELEBRAN EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LIC. ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR; EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO, LIC. MANUEL ANGEL NUÑEZ SOTO; EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, LIC. ARTURO MONTIEL ROJAS; EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, LIC. SERGIO ALBERTO ESTRADA CAJIGAL; EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, LIC. MELQUÍADES MORALES FLORES; EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, MV.Z. ALFONSO ABRAHAM SÁNCHEZ ANAYA; ASISTIDOS POR LOS C.C. SECRETARIOS DE SEGURIDAD PUBLICA O TITULARES DE LA CARTERA RESPECTIVA; Y CON LA PARTICIPACIÓN DEL LIC. RAMON MARTÍN HUERTA, SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, ASISTIDO POR LA LIC. GLORIA BRASDEFER HERNÁNDEZ, SECRETARIA EJECUTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

- 3) 01 marzo 2005 CONVENIO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA 2005.

Los programas más relevantes en la promoción de la participación ciudadana implementados por la SSPF son: *Ojo Ciudadano* y *Súmate*.

- El programa *Ojo Ciudadano* fomenta la confianza hacia las instituciones encargadas de la seguridad y también orienta a los gobiernos estatales y municipales en la atención a la comunidad en esta materia.

Este programa se proyecta e implanta en las entidades federativas y municipios integrantes del SNSP, promueve el intercambio interinstitucional de información relacionada con la prevención del delito, apoya a organizaciones civiles en la difusión y prevención de la farmacodependencia y busca brindar apoyo a las víctimas de delito.

La interacción de los tres órdenes de gobierno, que se logra con la puesta en marcha de estos programas, permite avanzar en la regionalización de la prevención del delito, así como en la elaboración de políticas y estrategias que incidan en las causas que lo generan.

- El programa *Súmate* está enfocado a la atención de los niños y jóvenes para fortalecer en ellos valores y principios que promuevan la cultura de la prevención del delito y la denuncia, así como para evitar que se enrolen en las filas de la delincuencia organizada.

Las actividades que se desarrollan se llevan a cabo con la difusión de carteles y trípticos que promueven la cultura de la prevención y la denuncia, así como con la creación y distribución de juegos de mesa didácticos como lotería y memorama enfocados a promover temas como la seguridad infantil, los derechos de los niños y la prevención de adicciones, entre otros. También se difunden actividades culturales y deportivas que buscan mejorar el clima y la convivencia social y familiar.

Un ejemplo de ello es la representación teatral *Alguien va a cambiar*, que aborda temas relacionados con la farmacodependencia y sus consecuencias. La obra se ha presentado en lugares como Aguascalientes, Yucatán, Ciudad Juárez,

Nuevo León, San Luis Potosí, Acapulco, Puebla, Querétaro y el Estado de México.

Otra de las actividades que promueve este programa son las deportivas, como box, caminata, maratones, fútbol y basquetbol, que motivan el empleo del tiempo libre en actividades que fomentan la unión vecinal y familiar.

- El Programa Juvenil de Prevención Integral fomenta la cultura del autocuidado y alienta la prevención y la denuncia del delito. Se dirige a jóvenes que cursan estudios de nivel medio superior y superior, grupo de población que resulta presa fácil del crimen organizado y de las adicciones.

En este programa se llevan a cabo jornadas juveniles en las que se analizan temas como tabaquismo, alcoholismo, drogadicción, prevención de riesgos y embarazo en adolescentes, entre otros. Con este tipo de acciones se promueve la cultura de la prevención entre los jóvenes, fortaleciendo principios y valores que incidan en el buen comportamiento.

Paralelamente a estos programas se realizan encuestas a tres ciudadanos, por lo menos, en los puntos en que opera la PFP, lo que ha permitido conocer la percepción ciudadana con respecto a la inseguridad y a la actuación de las autoridades encargadas de la misma.

SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO. Arturo Montiel Rojas. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Región VII Texcoco. Chiconcuac, Estado de México a 17 de Septiembre de 2001. Seguridad Pública (informe escrito).

Atender integralmente a una entidad de más de 13 millones de habitantes es una tarea ardua. Para cumplirla, la administración estatal se ha propuesto encauzar su gestión en el marco de ocho ejes rectores:

1. Seguridad pública y procuración de justicia
2. Desarrollo económico y empleo
3. Desarrollo social y combate a la pobreza
4. Desarrollo regional
5. Modernización integral de la administración pública
6. Desarrollo urbano sustentable
7. Financiamiento para el desarrollo
8. Desarrollo político

Además de los ejes rectores, el gobernador Arturo Montiel puso en marcha el **Programa de Regionalización** con el cual se pretende vincular de manera efectiva al gobierno con la sociedad, impulsar la productividad regional y convocar a la población para que supervise la obra gubernamental.

El Programa de Regionalización tiene como principales propósitos:

- a. Realizar una distribución más equitativa de los recursos.
- b. Lograr un verdadero acercamiento entre la sociedad y sus servidores públicos.
- c. Mejorar la relación entre municipios vecinos para la solución de problemas comunes.
- d. Ampliar la participación de la población en la toma de decisiones.
- e. Mejorar la calidad de vida de los mexiquenses.

En su segundo año de trabajo, el gobernador Arturo Montiel rinde cuentas a los mexiquenses. En la región 7 los resultados son:

Seguridad pública y procuración de justicia

- Realizamos 203 mil operativos policiales; de éstos, 156 mil se realizaron en la Zona Metropolitana del Valle de México. Como resultado, aseguramos a 49 mil presuntos responsables de delitos y recuperamos 697 vehículos robados.
- Creamos el Instituto de Protección Civil del Estado de México para prevenir y mitigar los impactos de fenómenos naturales.
- Creamos ocho centros estratégicos de atención de emergencias: Atlacomulco, Tenango del Valle, Naucalpan, Tultitlán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Valle de Chalco Solidaridad.

TERCER INFORME DE GOBIERNO. Arturo Montiel Rojas. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Región VII Texcoco, Estado de México a 20 de Septiembre de 2002. Seguridad Pública (informe escrito).

Los avances correspondientes al año que se informa están a la vista en los siete municipios de la región VII, la cual tiene una población de 344,816 habitantes, asentados en 727 kilómetros cuadrados.

Seguridad pública

- **Para combatir frontalmente la inseguridad pública, diseñamos y ejecutamos 6,747 dispositivos de seguridad con base en la identificación de zonas críticas de la región,** de los cuales 31 fueron aéreos.
- Con la aplicación de estos dispositivos, aseguramos a 2326 probables responsables por la comisión de diversos delitos y decomisamos 17 vehículos, 6 armas de fuego y más de 800,000 de pesos en dinero y mercancía variada.
- En el combate contra delitos de secuestro, delitos contra la salud y el robo a negocios, transportes, casas habitación, vehículos, transeúntes y bancos, detuvimos a 28 individuos y desmembramos 7 bandas.
- Proporcionamos 3,797 servicios en casos de violencia intrafamiliar y 541 en casos de violencia sexual.

- Para acercar los servicios a la ciudadanía, establecimos un centro de control vehicular en Texcoco, en el cual realizamos 116,022 trámites y captamos 74,396 pagos de tenencia.
- Para depurar el servicio público, iniciamos 146 averiguaciones previas, 21 las consignamos a la autoridad jurisdiccional y ejercimos acción penal contra 43 servidores públicos, 10 miembros del personal ministerial y 10 policías judiciales.
- A través de la Procuraduría General de Justicia iniciamos 5,332 averiguaciones previas.
- Como resultado de la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría, se creará la Dirección General de Bienes Asegurados, ésta permitirá dar mayor transparencia a los bienes depositados en custodia de la institución ministerial durante la investigación de un presunto hecho delictuoso.
- **Incrementamos e intensificamos la capacitación de los Vigilantes Voluntarios en los municipios de la región**, haciendo un total de 1,016 participantes, integrados en 31 grupos.

CUARTO INFORME DE GOBIERNO. Arturo Montiel Rojas. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Región VII Texcoco, Estado de México a 22 de Septiembre de 2003. Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito).

Seguridad pública y procuración de justicia

La seguridad pública es condición básica para la convivencia social. Mantenemos el compromiso con la sociedad para seguir reforzando esta tarea que es fundamental.

En cuatro años incrementamos en 50 por ciento el parque vehicular de la policía estatal. Hace sólo unos días entregamos 358 vehículos y nuevo armamento.

- **Para prevenir y combatir el delito, implementamos los Programas “Policía Estatal Cercano”, “Mi Escuela Segura” y “Maestro Vigilante”, además contamos con los agrupamientos “Saeta Escolar” y “Turístico”.**

- En coordinación con las autoridades municipales de esta región, realizamos 8 mil 437 dispositivos de seguridad, asegurando a 852 probables responsables de hechos delictivos.
- En el combate al robo de transporte de mercancía, desmembramos a 68 bandas y aprehendimos a 370 de sus integrantes, aseguramos 89 vehículos y mercancía valuada en más de 143 millones de pesos.
- Somos la entidad que más ha incrementado su padrón vehicular, además de ser un cruce obligado para llegar a la capital del país; de los seis ejes que la comunican, cinco pasan por el Estado de México.
- Por ello, los transportistas, comerciantes, productores y prestadores de servicios turísticos y la ciudadanía en general, demandan un esfuerzo adicional para reforzar la seguridad pública. Mi gobierno asume su responsabilidad y atenderá esta demanda social. Instruyo, para ello, al director de Seguridad Pública y Tránsito y al secretario de Comunicaciones para iniciar el **Programa “Caminos Seguros del Estado de México”**.
- Crearemos el Agrupamiento de Seguridad de la Policía Estatal de Caminos para salvaguardar el patrimonio, la seguridad y la vida de los mexiquenses en las carreteras y caminos de jurisdicción estatal.
- Queremos una policía que actúe con eficacia, que esté donde se requiere, que llegue hasta el último rincón de la entidad y, sobre todo, que sea honesta, que dignifique y honre su trabajo.
- En la entidad desintegramos 637 bandas dedicadas al robo de vehículos, negocios y secuestro. En la región desmembramos trece de ellas y detuvimos a 48 de sus integrantes.
- Somos una entidad que aspira a mejores condiciones de vida. Por ello, además de perseguir y castigar a quienes delinquen, estamos promoviendo en la población una cultura de respeto a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la propiedad de las personas.
- Seguiremos cumpliendo nuestra responsabilidad de hacer más seguro al Estado de México. Juntos ganaremos la batalla a la delincuencia.

QUINTO INFORME DE GOBIERNO. Arturo Montiel Rojas. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Región VII Texcoco. Papalotla, Estado de México a 22 de Septiembre de 2004. Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito).

Seguridad pública y procuración de justicia

Al inicio de mi administración me comprometí a encabezar una lucha frontal contra la inseguridad, el crimen y la delincuencia. Con hechos y resultados estamos cumpliendo.

- **En cinco años, la población penitenciaria, en el Estado de México, creció de 7 mil 60 internos, a 15 mil 100, es decir 114 por ciento más.**
- Durante mi administración, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México desarticuló 2 mil 259 bandas y aprehendió a más de 136 mil delincuentes.
- En el año que se informa, se presentaron 40 denuncias de secuestro todas están resueltas. Desmembramos 41 bandas y detuvimos a 353 de sus miembros. Además liberamos a 41 personas privadas de su libertad.
- En esta región desarticulamos 19 bandas dedicadas al robo a negocios, a transeúntes y de vehículos; 58 por ciento más que en el periodo anterior.
- Logramos detener en el momento del delito a mil 329 delincuentes, más del doble que en el año pasado; ejecutamos 864 órdenes de aprehensión y recuperamos mil 63 vehículos robados.
- Realizamos 20 operativos para combatir el robo de transporte de mercancías, recuperando artículos por un monto de 700 mil pesos; 17 por ciento más que en el periodo anterior.
- En el combate al fraccionamiento ilegal de la tierra, con la fiscalía especializada, aseguramos 222 predios y evitamos la invasión de 3 mil 399 lotes; mil 726 corresponden a esta región.
- Con una inversión de 29 millones 820 mil pesos, ampliamos las instalaciones de la Subprocuraduría Regional de Texcoco, en beneficio de 362 mil habitantes de la zona.
- Para apoyar al Poder Judicial del estado, construimos las oficinas administrativas de los juzgados en Texcoco.
- En respuesta a la demanda ciudadana de aplicar mayores castigos para los delincuentes, se incrementaron a 70 años las penas por delitos graves como el homicidio, el secuestro y la violación.
- **Tenemos menos recursos humanos y presupuestales que el Distrito Federal; no obstante, somos más eficientes. En 2003 desmembramos 698**

bandas y detuvimos a 2 mil 870 de sus integrantes; mientras que en la ciudad de México se desarticularon sólo 198 organizaciones delictivas.

- **Desde el mes de julio del presente año se lleva a cabo el Operativo Metropolitano, dirigido a reducir la incidencia delictiva en la zona limítrofe con el Distrito Federal. Con el Operativo Zona Centro del País, unimos esfuerzos con el Distrito Federal, los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Ambos operativos han arrojado importantes resultados.**
- Destinamos más de 8 mil 700 millones de pesos para incrementar la plantilla de la policía estatal, con más de 5 mil 600 elementos y 2 mil 187 nuevas patrullas.
- En la región tenemos mil 761 policías y 334 patrullas, los cuales se encargan de garantizar la seguridad y la tranquilidad de sus familias. Asimismo, realizamos 12 mil 780 operativos, logrando el aseguramiento de 2 mil 550 delincuentes.
- Como lo prometí hace un año, se creó la Policía Estatal de Caminos, conformada por 600 elementos, apoyados con 171 vehículos y equipo especializado, la cual se encarga de vigilar los puntos de mayor afluencia en las carreteras estatales.
- Con el programa Mi Escuela Segura realizamos más de 58 mil dispositivos de prevención del delito en 2 mil 500 instituciones educativas de la entidad.
- En el programa Vigilantes Voluntarios, participan mil 143 ciudadanos de los siete municipios de esta región.
- Mientras la población no tenga la certidumbre y la confianza de que está protegida, ningún avance será suficiente y nadie puede considerar su compromiso cumplido. Por ello, seguiremos poniendo a los delincuentes en su lugar: la cárcel.

PRIMER INFORME DE GOBIERNO. Enrique Peña Nieto. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Tomo I A: 2011/002/06. 5 de Septiembre de 2006. Pilar 3: Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito).

3.2. Procuración de justicia

Servicios de procuración de justicia

Averiguaciones previas

En su calidad de investigador, el Ministerio Público del Estado de México continuó desarrollando una intensa labor en colaboración con sus órganos auxiliares, mediante actos procedimentales que permitieron integrar los elementos constitutivos del delito y determinar la probable responsabilidad del indiciado, así como el ejercicio de la acción penal o su negativa, según sea el caso. En este sentido determinamos 231 mil 621 averiguaciones previas, de las cuales 38 mil 921 correspondieron a lesiones dolosas y 33 mil 944 a robo a peatones. Éstos son los delitos de mayor frecuencia en la entidad mexiquense, por los cuales consignamos a 37 mil 203 responsables.

Responsabilidades de los servidores públicos

Con la finalidad de hacer más transparente la gestión pública y salvaguardar los intereses de la ciudadanía frente a conductas o actos delictuosos por parte de los servidores públicos, la Procuraduría General de Justicia inició 5 mil 679 averiguaciones previas y, una vez integrados los elementos de la responsabilidad penal, se consignaron 621 que comprendieron a mil 6 personas del servicio público. Asimismo, fueron dados de baja 29 policías ministeriales, nueve agentes del Ministerio Público, así como tres servidores públicos de la institución por incurrir en conductas deshonestas.

Salvaguarda de la integridad institucional

Ampliar el servicio de procuración de justicia hacia el interior del Estado de México ha sido una preocupación de la actual administración, pues es necesario que todo mexiquense tenga igualdad de oportunidades para acceder al sistema de justicia, sin importar su condición social, raza, credo o sexo. Al cierre del primer año de gobierno, la Procuraduría General de Justicia cuenta con 11

Subprocuradurías Regionales, cuatro Coordinaciones Regionales, 39 Centros de Justicia, 80 Agencias del Ministerio Público y dos Agencias Móviles del Ministerio Público.

Control de procesos

La institución desarrolló una intensa actividad en los tribunales de competencia común al desahogar las actuaciones procesales de los asuntos a su cargo, observar la actuación de los agentes ministeriales adscritos a los órganos jurisdiccionales y revisar la calidad técnico jurídica de los procesos penales a cargo de las Subprocuradurías Regionales. Como resultado de tales acciones, fueron radicadas 36 mil 719 causas, se emitieron 11 mil 647 autos de formal prisión, mil 646 autos de libertad, y mil 580 autos de sujeción a proceso. Así mismo, se emitieron 8 mil 65 sentencias condenatorias y mil 599 absolutorias.

Formación y capacitación profesional en procuración de justicia

Una de las tareas principales de las instituciones públicas es capacitar a su personal para alcanzar mayor actualidad y vigencia. Capacitar es formar capital humano. La mayor fortaleza de los recursos humanos otorga ventajas a las instituciones públicas y permite incrementar la capacidad institucional de respuesta para entregar un mejor servicio a la población. En materia de procuración de justicia, la capacitación de los agentes ministeriales, policías y peritos, redundó en una mejor integración de las averiguaciones previas y en el sostenimiento de la acción penal frente a los delincuentes.

Esto proporciona mayor seguridad pública a la ciudadanía.

Durante el primer año de gobierno, el Instituto de Formación Profesional y Capacitación de la Procuraduría llevó a cabo 43 cursos con la participación de 131 agentes del Ministerio Público, 394 policías ministeriales y 917 personas de otras instituciones. La capacitación se complementó con 21 talleres a 705 personas y 10 conferencias a las cuales asistieron 808 servidores públicos. Asimismo, se efectuaron 628 evaluaciones psicológicas, 737 médicas, 274 físico atléticas y 586 de conocimientos a personal operativo.

Persecución del delito

Aprehensiones

La actuación de la policía ministerial en el cumplimiento de los mandamientos emitidos por el juez y, en su caso, por esta representación social ha permitido favorecer la continuidad del procedimiento penal y la eficaz acción de la justicia.

Durante el periodo que se informa ejecutamos 14 mil 751 órdenes de aprehensión, que incluyeron a 8 mil 667 personas, de las cuales 912 fueron por comisión de delitos graves. Es importante señalar que por cada orden de aprehensión recibida la policía ministerial ejecutó 1.06 órdenes. Asimismo, se cumplimentaron 19 mil 239 mandamientos de presentación y 11 mil 703 de comparecencia.

Política criminal y combate a la delincuencia

En el primer año de gobierno se fortaleció la estrategia táctica operativa para enfrentar a la delincuencia en sus diversas vertientes. Como resultado de las acciones emprendidas, llevamos a cabo 303 operativos de vigilancia en bodegas, 643 de revisión vehicular y 2 mil en general. Además, aseguramos mil 649 armas, se pusieron a disposición del Ministerio Público 38 mil 104 personas en flagrancia y se logró la recuperación de 16 mil 336 vehículos.

En lo referente a secuestros, se recibieron 37 denuncias de las cuales resolvimos 34. Logramos el rescate de 40 personas y se determinaron 23 autosecuestros.

De igual forma se continuó con el combate al robo de transporte a mercancía. En el periodo informado se aseguraron 23 vehículos con mercancía por un monto aproximado de \$37 millones 486 mil 532.

Como resultado del combate a la delincuencia organizada, se desmembraron 497 bandas que comprendieron a mil 941 personas y fueron puestas a disposición del Ministerio Público.

Durante el periodo que se informa, se continuó con el combate al fraccionamiento ilegal de la tierra, se iniciaron 280 averiguaciones previas de las cuales se consignaron 76; se llevaron a cabo 79 operativos en los que se detuvo a 100 personas, se aseguraron 47 predios a fraccionadores ilegales, se evitó la invasión en mil 20 lotes y se dictaron 18 autos de formal prisión.

En respuesta a las acciones de protección al medio ambiente, se iniciaron 511 averiguaciones previas consignando 205 personas; se realizaron 112 operativos con el resultado de 660 detenidos; y se emitieron 110 autos de formal prisión. Asimismo, se pusieron a disposición del Ministerio Público 185 vehículos, 88 motosierras y 640.12 m³ de producto forestal maderable.

Representación y defensa jurídica

Defensoría de oficio

Con el fin de aportar una visión objetiva del alcance de nuestras principales acciones, se destaca el otorgamiento de la defensa penal adecuada y gratuita. En congruencia con los índices delictivos, durante el periodo que se informa, la gente se ha acercado a los defensores de oficio para solicitar que se hagan cargo de su defensa penal. Se realizaron 20 mil 907 acciones de este tipo.

Una de las prioridades del Instituto de la Defensoría de Oficio es brindar una defensa en condiciones de igualdad y alta calidad, un sistema de justicia eficaz con una ética irreprochable que la sociedad demanda y merece, donde la ley sea norma real de nuestra convivencia.

En este sentido, el Instituto de la Defensoría de Oficio atendió a 98 personas indígenas y discapacitados, quienes recibieron atención oportuna a sus demandas respondiendo así a la necesidad de dar mayor énfasis a los grupos más vulnerables de la sociedad que se ven afectados en sus derechos.

Dentro del desmesurado crecimiento de la población existe una demanda de orden público con el fin de concordar la norma y la necesidad permanente de la sociedad a la afectación de sus derechos, para ello se brinda asesoría eficaz, consciente y objetiva a la problemática planteada, llevándose a cabo en el periodo que se informa 59 mil 149 asesorías con lo cual se benefició al mismo número de personas.

El **programa itinerante “Un Defensor Contigo”**, continúa sus brigadas de servicio en todo el Estado de México. A la fecha de cierre del presente informe se

visitaron 37 municipios y se apoyó a 140 personas. En este servicio el defensor de oficio se adentra en las costumbres y tradiciones de las comunidades rurales al conocer y atender de cerca las necesidades de la población y la problemática existente.

Con la finalidad de crear conciencia sobre la importancia que tiene la labor del defensor de oficio, se realiza un acercamiento responsable con la población, y se difunden las bondades de este servicio, el cual recibe supervisión continua en las tres zonas descentralizadas. Se llevaron a cabo 2 mil 687 visitas que permitieron corroborar la oportuna atención a los mexiquenses.

Conociendo la labor que desempeña dentro del ámbito social, el Instituto ha implementado cursos de capacitación para los defensores de oficio, depositarios de esta elevada responsabilidad.

Coordinación del ministerio público

Con el propósito de fortalecer la relación de la ciudadanía con sus autoridades, se mantuvo una comunicación estrecha a través de 99 mil 856 audiencias que comprendieron a 126 mil 620 personas.

Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y sexual

La Procuraduría General de Justicia, a través del Instituto de Atención a Víctimas del Delito, desarrolla una intensa actividad social que busca contribuir a fortalecer la unidad familiar mexiquense y resarcir a la vida normal a todas aquellas personas que han sido víctimas de algún delito y que requieren el servicio de asistencia psicológica.

3.4. Seguridad pública

Para el Gobierno del Estado de México, la responsabilidad de garantizar a los mexiquenses una seguridad pública eficaz, pronta y expedita, y para lograrlo se realizó:

La reestructuración total de los órganos encargados de la seguridad pública.

Conscientes de las necesidades y aspiraciones de todos los mexicanos decidimos establecer un nuevo modelo de seguridad pública que dio origen a la Agencia de Seguridad Estatal, creada el 1 de febrero de este año como un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno que con autonomía técnica y operativa aglutina facultades, recursos, estructuras y estrategias para el diseño y el establecimiento de medidas preventivas de delitos para beneficio de la sociedad mexicana.

El objetivo central de la Agencia de Seguridad Estatal es dar cabal cumplimiento al tercer Pilar del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, la Seguridad Pública, y recuperar así la confianza de la población en las instancias encargadas de brindar seguridad para todos, para hacer de nuestra entidad un atractivo para la inversión turística y económica, así como un eje del desarrollo nacional, garantizando la estabilidad interior mediante la reforma del marco jurídico de actuación de los cuerpos policiales.

Con la Agencia de Seguridad Estatal, el Gobierno del Estado de México crea un organismo moderno que reúne bajo un sólo mando funciones que antes se desempeñaban de manera dispersa, tales como la Prevención del Delito, la Prevención y Readaptación Social y la Protección Civil, tareas reunidas en una estrategia general fundada en el manejo profesional de la información delictiva y social para la generación de inteligencia como herramienta básica del desempeño de las políticas públicas en la materia.

Asimismo, la Agencia de Seguridad Estatal, a través de sus diferentes áreas operativas, diseña y realiza acciones que tienen el propósito de brindar atención a las necesidades de la población, por lo que es fundamental el empleo de métodos de análisis de información para generar inteligencia estratégica policial que permita desarrollar una base de datos relacionada con personas y organizaciones delictivas, zonas delincuenciales y de alto riesgo, así como sus formas de operación. Esto se efectúa con la finalidad de prevenir y combatir la comisión de ilícitos o escenarios de alto riesgo para la estabilidad sociopolítica del Estado de México, con el apoyo de una estrategia distinta: **Una Policía Inteligente.**

Para el desarrollo de actividades conjuntas con los demás niveles de gobierno, se ha privilegiado la coordinación como un elemento que orienta nuestras acciones hacia el impacto en el mejoramiento de la seguridad pública. En este sentido, se instalaron cuatro grupos de Coordinación Interinstitucional para todo el territorio estatal con un enfoque hacia las regiones donde los municipios presentan una mayor problemática: Valle de México, Zona Oriente, Valle de Bravo y Valle de Toluca. Estos grupos han permitido la instauración de esquemas específicos de atención al delito con criterios temáticos y geográficos, además de la institucionalización del intercambio de información delictiva. Bajo este esquema se realizaron 28 reuniones plenas de Coordinación Interinstitucional con dependencias de los tres ámbitos de gobierno.

Debido a lo anterior, **se integró una base de datos sobre zonas criminógenas, ilícitos de mayor impacto, principales delincuentes y modos de operar. Por su carácter institucional, esta base de datos se transforma en información valiosa que puede ser compartida por los municipios**, al igual que las autoridades estatales y federales con el propósito de hacer más efectivo nuestro trabajo.

La prevención del delito es la función sustantiva de la policía. Por este motivo, **se implementaron 500 mil 16 dispositivos en sus diferentes modalidades, entre los que destacan 68 mil 139 en coordinación con dependencias de los tres ámbitos de gobierno y del Distrito Federal.**

Como producto de la ejecución y el fortalecimiento de este tipo de acciones innovadoras en la entidad, lograremos la disuasión de conductas antisociales, al igual que la mejoría en la calidad de los vínculos de participación entre la autoridad y los ciudadanos.

Por otra parte, gracias al fortalecimiento del **programa Policía Estatal Cercano**, se realizaron mil 927 reuniones vecinales y 81 mil 825 entrevistas a diferentes sectores de la población.

Esto permitió el diseño y la ejecución de 44 mil 357 operativos disuasivos de delitos.

De igual manera, es importante destacar la eficiente y oportuna operación del programa **Mi Escuela Segura**, que con un enfoque integral y la participación activa y comprometida de padres de familia y autoridades escolares, se compone de acciones preventivas que tienden a salvaguardar la integridad física de nuestros niños estudiantes.

A la fecha se han incorporado a este programa más de 2 mil 567 escuelas de los 125 municipios de la entidad, ejecutándose durante este periodo 85 mil 146 dispositivos que hicieron posible la disminución y la disuasión de los actos antisociales que atentan contra la población escolar.

Se efectuaron operativos conjuntos que nos permitieron lograr el decomiso, en las calles, de mil 234 kg., de drogas, estupefacientes y psicotrópicos.

Es importante destacar las acciones conjuntas en prevención del delito realizadas en el **operativo Coordinación Estado Municipios** (CEM), a través del cual se implementaron dispositivos con las policías municipales de los diferentes ayuntamientos de la entidad. Durante esta administración, **se instaló la línea de emergencia 18 007 159 590**, para atención a ciudadanos que requieren de algún auxilio, con un promedio diario de recepción de 16 llamadas que se clasifican de la siguiente manera: anomalías urbanas, siniestros, operación vial, cierre de calles, delitos e irregularidades de servidores públicos y comentarios. Estas llamadas se distribuyen a las autoridades estatales o municipales correspondientes de acuerdo al ámbito de competencia para su atención.

Especial importancia damos al **fomento de la participación de la ciudadanía en acciones preventivas de seguridad pública**. Para ello operamos el **programa Vigilante Voluntario**.

Con acciones como éstas, el Gobierno del Estado de México reconoce que la comunicación eficiente y oportuna con la sociedad propicia el pleno desarrollo democrático, ya que garantiza el derecho a la información y motiva la participación social organizada en el diseño y aplicación de planes, programas y políticas en prevención del delito.

En este mismo sentido, **el acercamiento a la sociedad se hizo a través de medios masivos de comunicación con la difusión de mil 784 boletines de prensa de alcance estatal y se realizó una campaña de difusión en materia preventiva, denominada Semana Santa**, en la cual se brindó información, asesoría y seguridad a los conductores que transitaron por las carreteras del Estado de México durante estos días, de manera especial a los migrantes mexicanos que retornaron, principalmente, de los Estados Unidos de América.

Con la finalidad de fomentar la integración familiar, el compañerismo y la unidad dentro de la Agencia de Seguridad Estatal, se llevó a cabo un evento masivo para conmemorar el Día del Policía que en esta ocasión se realizó en las instalaciones de un balneario en el municipio de Ixtapan de la Sal, con la asistencia de 17 mil personas.

Con motivo de la creación de la Agencia de Seguridad Estatal, los programas de capacitación se encuentran en una etapa de reestructuración y fortalecimiento.

Las acciones de capacitación se orientan con especial énfasis a los conocimientos y las aptitudes que deben cubrir quienes aspiran a ser parte de la Agencia de Seguridad Estatal, a través del Curso Básico de Formación Policial I/2005. Bajo este esquema, 643 elementos terminaron su preparación y se incorporaron a la estructura operativa para brindar el servicio de seguridad a los ciudadanos.

Dentro del Taller de Preceptoría se desarrollaron 32 conferencias para dar a conocer temas sobre alcoholismo y drogadicción, el índice delictivo en la zona oriente del Estado de México, motivación personal, VIH/SIDA, la importancia de donar sangre y la regulación sanitaria, entre otros.

La firma de convenios y acuerdos será de vital importancia para estar siempre a la vanguardia no sólo en materia preventiva, sino también en la profesionalización de los elementos. Por ello **dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública se celebró un Convenio de Coordinación**

para la Ejecución de Políticas y Acciones Preventivas cuyas acciones serán financiadas por ambas partes.

Durante el periodo se continuaron cinco cursos en las instalaciones de los Carabineros de Chile con la participación de seis elementos; uno en la Academia de Ciencias Policiales de Chile, dos en la Dirección General de la Policía en Ávila, España, y otro en la Guardia Civil de Valdemoro, España.

La Agencia de Seguridad Estatal logró la adquisición de 106 vehículos autopatrullas,
70 motopatrullas, siete camionetas, un equipo de *rappel*, mil 453 escudos, mil 734 cascos,
810 toletes, 24 equipos de cómputo y uniformes.

Se realizaron 2 mil 848 servicios de mantenimiento de equipos de radiocomunicación, con objeto de que operen en condiciones óptimas.

Asimismo, se dio mantenimiento preventivo y correctivo a 2 mil 62 equipos de cómputo, 8 mil 632 vehículos autopatrullas y 500 motopatrullas.

El Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública es el instrumento jurídico que formaliza las acciones institucionales que se establecen y promueven de manera conjunta con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y que a partir de 1998 enfoca sus objetivos y metas al combate a la delincuencia en sus diversos ámbitos, el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento, la profesionalización y la tecnología de las áreas de seguridad pública, prevención y readaptación social, procuración y administración de justicia. Desde la firma del convenio inicial la federación ha aportado \$2 mil 464 millones 371 mil 288 (sin incluir el Convenio 2006).

El Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública es el vínculo institucional del Estado con el Sistema Nacional, con el cual se acuerdan programas y acciones sustentadas en los convenios anuales de coordinación en los rubros de profesionalización, cobertura y capacidad de respuesta estatal del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, equipamiento de

corporaciones, red nacional de telecomunicaciones y **servicio telefónico de emergencias 66**, adquisición de equipos de laboratorio para la investigación criminalística, construcción y dignificación de infraestructura penitenciaria y de seguridad pública, participación de la comunidad, así como seguimiento y evaluación. **En este contexto, y con el propósito de integrar un frente común contra la delincuencia organizada, habitual y ocasional fueron renovados 125 Consejos Coordinadores Municipales de Seguridad Pública** que interactúan en el territorio del estado y que realizaron 922 sesiones en sus respectivos municipios. De esta forma se establecen acuerdos con autoridades de distintos ámbitos enfocados a coordinar esfuerzos en el combate contra la delincuencia, con base en operativos implementados y coordinados por la Agencia de Seguridad Estatal.

Para el registro del historial del personal de seguridad pública de las distintas corporaciones de la entidad se cuenta con nueve salas de información, (SITES).

Por lo que corresponde a la atención de emergencias, el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública fortaleció la operación del Servicio de Emergencia 66.

Para fortalecer la prevención y el combate al delito, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública, a través de sus capacitadores, impartió 648 cursos en distintos ayuntamientos de la entidad, para la prevención de conductas antisociales y delictivas, dirigidos a servidores públicos del ámbito estatal y municipal, así como al público en general.

Con la imperiosa necesidad de vincular políticas públicas con las demandas concretas de la población, **se formaron tres Comités Municipales de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública.**

La Agencia de Seguridad Estatal cuenta con mejores mecanismos de comunicación y coordinación en tiempo real con las diferentes corporaciones policiales del Estado, a través del Sistema de la Red de

Telefonía de Atención de Emergencias, cartografía que comprende las zonas de alto riesgo en seguridad pública, coordinación permanente de los aparatos de radiocomunicación, Sistema de Información sobre Seguridad Pública y las distintas bases de datos inherentes a los cuerpos de seguridad adscritos a las corporaciones de seguridad pública estatal. Este sistema está configurado con tecnología de vanguardia a nivel nacional e internacional.

En cumplimiento del programa de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se efectuaron supervisiones de obra comprendidas en cada uno de los programas existentes, lo cual optimizó los recursos asignados para el cumplimiento de metas, objetivos y acciones, favoreció el control y el seguimiento de las distintas obras que se efectúan con estos recursos, se atendió la vertiente de infraestructura para la seguridad pública y los programas de impacto nacional.

Prevención de la delincuencia y mantenimiento del orden público

Acciones del programa nacional de seguridad pública Infraestructura para la seguridad pública

La infraestructura para seguridad pública se fortalece con recursos derivados del convenio con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que permitirá contar con instalaciones adecuadas para impulsar la profesionalización de las corporaciones policíacas en la entidad. Para ello se concluyeron los dormitorios para instructores en el Colegio de Policía, plantel Nezahualcóyotl con una inversión de \$175 mil.

Asimismo se continúa con la construcción del Cuartel y el Campo de Instrucción para personal de ASES y FAR en el municipio de Coacalco de Berriozábal, la dignificación del Colegio de Policía Plantel Tlalnepantla en su tercera etapa y la primera etapa de la Escuela de Formación de Mandos Medios del Colegio de Policía Plantel Valle de Toluca.

De igual manera se ejecuta en su segunda etapa la dignificación de las oficinas centrales de la Agencia de Seguridad Estatal, la construcción del Cuartel de

Policía para el Agrupamiento en el municipio de San Felipe del Progreso y el mejoramiento de las subdirecciones operativas en Tenancingo y Tecámac. Estas obras representaron una inversión total ejercida de \$14 millones 493 mil.

SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO. Enrique Peña Nieto. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. A: CE: 201/1/23/07. 5 de Septiembre de 2007. Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito).

SEGURIDAD PÚBLICA:

SEGURIDAD PÚBLICA EFICAZ

- **670 nuevas patrullas: 338 para la seguridad pública municipal, 264 para la Agencia de Seguridad Estatal y 68 para la Procuraduría del estado.**
- **423 mil operativos.**
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha considerado aceptada, y con pruebas de cumplimiento total, la recomendación emitida al Gobierno Estatal con motivo de los hechos ocurridos en San Salvador Atenco.
- 3 mil 305 comités escolares con la participación de estudiantes, maestros y padres de familia, en el **Programa Mi Escuela y la Comunidad Seguras.**
- Para el ciclo escolar 2007-2008, el programa amplía su cobertura a 5 mil 308 planteles educativos de 45 municipios, en los que **se instalan botones de emergencia para automatizar y agilizar el servicio de emergencia 066.**

PROCURACIÓN DE JUSTICIA:

- **39 mil averiguaciones previas fueron consignadas ante el órgano jurisdiccional competente, 6.6% más que el año anterior.**
- 359 bandas de delincuentes desarticuladas y mil 359 de sus integrantes detenidos.
- 15 mil vehículos robados recuperados y 903 armas aseguradas.
- La Procuraduría amplió a 93 las agencias del Ministerio Público y creó la Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo, en Metepec.
- Cinco nuevas agencias del Ministerio Público para Atención a los Adolescentes en las regiones de Amecameca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Toluca y Tlalnepantla.

- Se puso en marcha la Penitenciaría Modelo Dr. Guillermo Colín Sánchez, en Nezahualcóyotl.
 - Con un total de 9 mil 425 alumnos, prácticamente 50% de la población penitenciaria, se registró el número más alto de inscritos en el Sistema de Educación Especial para Personas Privadas de su Libertad.
- 75 mil personas atendidas por los defensores de oficio, 20% más que en el periodo anterior.
- 3 mil fianzas de interés social emitidas.
- 18 nuevos juzgados penales orales.
- Se aprobó la nueva Ley de Justicia para Adolescentes, instrumento legal de vanguardia a nivel nacional que moderniza y judicializa el sistema de justicia juvenil en el estado.
- inicio de operaciones del Juez Ejecutor de Sentencias, que establece la revisión de oficio de los expedientes. Con ello, a partir de su gestión se logró beneficiar a más de 2 mil internos.
- Siete juzgados para adolescentes y 36 juzgados orales penales, de los cuales 18 inauguraron el pasado viernes

Convenios en Seguridad Pública 2006-2007

- 1) 05 abril 2006 CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN, EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, POR UNA PARTE EL GOBIERNO FEDERAL, Y POR LA OTRA PARTE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.
- 2) 13 febrero 2007 CONVENIO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA LA EJECUCIÓN DE SUBSIDIO, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ESTADO DE MÉXICO.
- 3) 15 febrero 2007 CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, POR UNA PARTE, EL GOBIERNO FEDERAL, Y POR LA OTRA PARTE EL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
- 4) 28 marzo 2007 CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ESTADO DE MÉXICO, PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL AÑO 2007.

Plan emergente de acciones para afrontar el fenómeno delictivo

Los acuerdos fueron los siguientes:

- Fortalecer los comités estatales de participación ciudadana;
- Crear en todas las entidades federativas instancias de atención a víctimas del delito;
- Crear en cada Región Unidades Mixtas de Información Regional;
- Que Cada entidad federativa establecerá Unidades Modelo de Investigación Policial;
- Elaborar Programas Regionales de Prevención del Delito y Procuración de Justicia, y
- Integrar Grupos Especializados Antisecuestro a nivel nacional y homologar el tipo penal en todas las entidades federativas.

GLOSARIO

Análisis FODA: Herramienta que permite conformar un cuadro de la situación actual de la empresa u organización, permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permita en función de ello tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados.

Anarquía: Falta de todo gobierno en un estado: la anarquía es una forma utópica de organización social. Desorden, confusión o barullo por ausencia o flaqueza de una autoridad. Lo anárquico adj. y s. Partidario o defensor de la anarquía o del anarquismo: los anárquicos defienden la libertad del individuo y la abolición del Estado como órgano de gobierno.

Área metropolitana. Es una región urbana que engloba una ciudad central que da nombre al área y una serie de ciudades satélites que pueden funcionar como ciudades dormitorio, industriales, comerciales y servicios, todo ello organizado de una manera centralizada.

Asentamientos Humanos: Por asentamiento humano debe entenderse la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Autopoiesis: (del griego αυτο-, auto, "sí mismo", y ποιησις, poiesis, "creación" o "producción"), es un neologismo propuesto en 1971 por el médico y sociólogo chileno Humberto Maturana y el biólogo Francisco Varela, para designar el tipo de organización de los sistemas vivos. Se define muy ligeramente como la capacidad de los sistemas de producirse a sí mismos. Este término nace de la biología, pero más tarde es adoptado por otras ciencias y otros autores, como por ejemplo por el sociólogo alemán Niklas Luhmann.

Bando municipal: También se conoce como Bando de Policía o Buen Gobierno, y es un ordenamiento de carácter municipal, de observancia general en todo su territorio, sus disposiciones son de orden público y de interés social. Tiene por objeto establecer normas generales básicas para orientar y organizar el funcionamiento de su régimen de gobierno, de su administración pública y de sus organismos descentralizados y desconcentrados de carácter municipal. Así mismo, establece reglas para la convivencia armónica de todos los vecinos y habitantes del Municipio, entre estos y su ambiente.

Convenios de Coordinación: es un instrumento de orden público por medio del cual la administración de los gobiernos estatal y municipales convienen en crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones de las partes firmantes, para cumplir objetivos y metas plasmados en los planes de desarrollo.

Convenios de Participación: es el acuerdo de orden público mediante el cual la administración de los gobiernos estatal y municipales convienen con los ciudadanos, grupos u organizaciones sociales y privados crear, transferir, modificar o extinguir aquellas obligaciones de las partes firmantes para cumplir objetivos y metas forjados en los planes de desarrollo.

Corrupción. Es un acto ilegal que ocurre cuando una persona abusa de su poder para obtener algún beneficio para sí mismo, para sus familiares o para sus amigos. Requiere de la participación de dos actores: uno que por su posición de poder pueda ofrecer algo valioso y otro que esté dispuesto a pagar una "mordida" o soborno para obtenerlo.

Desconcentración. Es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales (regionales o locales) pero que siguen dependiendo de la autoridad central. Son vigilados y controlados básicamente por organismos centrales.

Diagnóstico. Descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria actual e histórica de la realidad económica, política y social de algún fenómeno o variable que se deseé estudiar.

Evaluación. Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas.

Eficacia: Es la capacidad de lograr un efecto deseado o esperado; en cambio, *eficiencia* es la capacidad de lograr el efecto en cuestión con el mínimo de recursos posibles.

E. g., matar una mosca de un cañonazo es eficaz (o efectivo: conseguimos el objetivo) pero poco eficiente (se gastan recursos desmesurados para la meta buscada). Pero acabar con su vida con un matamoscas, aparte de ser eficaz es eficiente.

Habitante: Toda aquella persona que resida habitual y transitoriamente en el Territorio Municipal y que no reúne los requisitos establecidos para la vecindad como lo sería el radicar más de seis meses dentro de su territorio.

Índice de marginación: Es una medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población en dimensiones relativas a las necesidades básicas establecidas como derechos constitucionales.

Índice de desarrollo humano: Este índice utiliza la metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la estimación del Índice de Desarrollo Humano y es el resultado de una media aritmética de los índices de supervivencia (esperanza de vida o mortalidad infantil en el caso de municipios), de educación (analfabetismo y asistencia escolar), y del ingreso (PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar americano).

Manual de procedimientos: Es el documento que contiene la descripción de actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de una unidad administrativa, o de dos ó mas de ellas. El manual incluye además los puestos o unidades administrativas que intervienen precisando su responsabilidad y participación.

Mesosistema: son interrelaciones entre dos o más entornos en los que la persona en desarrollo participa activamente, e. g., para un individuo, las relaciones entre su hogar, el trabajo y el grupo de iguales de su barrio.

Multidisciplinariedad: En seguridad pública, es lo que se refiere a un conjunto de disciplinas que desde su particular perspectiva colaboran entre sí para el diagnóstico, pronóstico y tratamiento de la inseguridad derivada del fenómeno delincencial. Dicha labor se basa en la profundización y etiología de tal fenómeno; hasta la proposición, puesta en marcha y evaluación de los resultados derivados de las soluciones acatadas

Municipio: De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo primero, "El 'Municipio libre' es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Norma Oficial Mexicana NOM-166-SCFI-2005, Seguridad al usuario-Chalecos antibalas-Especificaciones y métodos de prueba: Esta Norma Oficial

Mexicana establece las especificaciones mínimas de seguridad en resistencia balística de los chalecos antibalas y los métodos de prueba que deben aplicarse para verificar dichas especificaciones, así como los requisitos de etiquetado de los mismos. Esta Norma Oficial Mexicana aplica a los chalecos antibalas de fabricación nacional o importados que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos. (D.O.F. 23 de mayo de 2005)

Orden público: Es el conjunto de condiciones que establece el Estado a la sociedad para mantener tanto la paz como la tranquilidad, a través del poder público con el que este ha sido dotado, en un proceso garante de armonía social y de seguridad, vigilando y limitando la acción de los particulares, con la única finalidad de conseguir el progreso y bienestar común, siempre dentro del marco de la legalidad.

Producto interno bruto: El producto interno bruto o producto interior bruto (PIB) es el valor total de la producción corriente de bienes y servicios finales dentro del territorio nacional durante un período de tiempo determinado, que generalmente es un trimestre o un año. Menos frecuentemente llamado también producto bruto interno (PBI).

Programa regional. Instrumento que incluye los proyectos y acciones de ámbito regional, considerados prioritarios o estratégicos, en función de los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo.

Ramo 33: Son Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se creó en 1998 como una tercera vertiente del federalismo, por medio de la adición y reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Su importancia estriba en que los fondos descentralizados para el desarrollo social se ceden a estados y Municipios por ley, y no por convenio como sucedía hasta 1997. De tal manera, los estados y Municipios ganan en términos de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generadas.

Régimen progresivo técnico: El régimen es una especie del sistema penitenciario, en donde la progresividad, está construida sobre el supuesto de que la resocialización del sentenciado no puede obtenerse mediante una acción uniforme sino a través de sucesivas etapas conforme evolucione el individuo. Se agrega el término técnico en razón de que encontramos a un equipo con conocimientos para el estudio de la persona en reclusión, conformado por psicólogos, médicos, maestros etcétera, se da un estudio integral del individuo

tomando en cuenta factores endógenos y exógenos (Psicológico, criminológico y social).

Región. Porción del territorio estatal que integran varios municipios y que se identifican por semejanzas geográficas, socioeconómicas o político-administrativas.

Seguridad Nacional: Se habla de este tipo de seguridad, cuando los problemas que pueden llegar a afectar la integridad o la calidad de vida de los ciudadanos y que no se resuelven en el ámbito político o en la seguridad pública.

Seguridad Pública: Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población; mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana; como servicio público municipal, su actividad versa en regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como la vigilancia y garantía del cumplimiento de las leyes y reglamentos de la materia vigentes en el municipio.

Servicio Público: Se entiende a éste, como la actividad técnica directa o indirecta de la administración pública que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeto a un régimen de derecho público, e. g., servicio de limpia, mercados, drenaje, alumbrado, la propia seguridad pública etcétera.

Sistema de Información Geográfica: Un Sistema de Información Geográfica (SIG o GIS por sus siglas en inglés) se define como un conjunto de métodos, herramientas y datos que están diseñados para actuar coordinada y lógicamente para capturar, almacenar, analizar y presentar toda la información geográfica y de sus atributos con el fin de satisfacer múltiples propósitos. Es un sistema de hardware, software y procedimientos diseñados para soportar la captura, administración, análisis, modelamiento y graficación de datos u objetos referenciados espacialmente, para resolver problemas complejos de planeación y administración de la superficie terrestre.

Tasa de desempleo: La tasa de desempleo se obtiene al dividir el número de personas desempleadas expresado como porcentaje de todas las personas que tienen empleo o que buscan uno (la población activa). La tasa de desempleo no incorpora ni a las personas que se han cansado de buscar trabajo ni las horas desempleadas, pero ambas omisiones son relevantes.

Vecino: Toda persona que tiene un vínculo jurídico, político y social con el municipio, es decir, el haber nacido o radicar cierto tiempo dentro de su territorio (artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Violencia contra la mujer y la familia. Se entiende como la agresión, amenaza u ofensa ejercida sobre la mujer o otro integrante de la familia, por los cónyuges, concubinos, ex cónyuges, ex concubinos o personas que hayan cohabitado, ascendientes, descendientes y parientes colaterales, consanguíneos o afines, que menoscabe su integridad física, psicológica, sexual o patrimonial. (Art. 4º de la Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia expedida por el Congreso de la República de Venezuela de fecha 3 de septiembre de 1998, y vigente desde el 1º de enero de 1999)

FUENTES

Bibliografía

ALTHUSSER, Louis. "El Estado", *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado*. Ed. Quinto Sol, México, 2005, 84 pp.

CARRANZA, Elías (coordinador). "Una política municipal integrada sobre seguridad y prevención; recomendaciones" en 2. Situación del Delito y de la Seguridad Urbana en Europa, *Políticas en Seguridad en el Grandes Ciudades, Delitos y seguridad de los habitantes*. Ed. Siglo XXI, México, 1997, 472 pp.

GARCÍA JIMÉNEZ, Arturo. *Dogmática Penal en la Legislación Mexicana*. Ed. Porrúa, México, 2003, 412 pp.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, México, 2004, 444 pp.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; Olga ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, y Leticia A. VARGAS CASILLAS (coordinadores). "Seguridad Pública: dos modelos", *Temas de Derecho Penal, Cuartas Jornadas sobre Justicia Penal*. IIJ, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica Núm. 64, UNAM, México, 2005, 187 pp.

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel; Ernesto LÓPEZ PORTILLO, y José ARTURO YAÑEZ. *Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas*. Serie Jurídica. UNAM, México, 1994, 192 pp.

GONZÁLES VIDAURRI, Alicia; Gorenc KLAUS-DIETER, y Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL. *Control Social en México, D. F. Criminalización primaria, secundaria y derechos humanos*. UNAM, FES Acatlán, México, 2004, 389 pp.

JONES, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3ª ed. Brooks/Cole Publishing Co. Monterrey, California, 1984, 271 pp.

LÓPEZ RUIZ, Miguel. *Normas Técnicas y de Estilo Para el Trabajo Académico*, 3ª ed. UNAM, México, 2002, 166 pp.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Trad. De Amada Flores, Ed. Anthropos, Barcelona, 1996, 179 pp.

MARÍ SAGARRA, Ricard, y Álvaro LIBRAN LANDÁBURU. *Seguridad Pública en Buques de Pasaje*. Ed. Edicions UPC, Barcelona, 2003, 324 pp.

MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Estado y Seguridad Pública*. Ed. FCE, México, 2005, 143 pp.

RICO, José María, y Laura CHINCHILLA. *Seguridad Ciudadana en América Latina. Hacia una Política Integral*. Ed. Siglo XXI, México, 2002, 187 pp.

MAX, Weber. *El político y el científico*. 6ª ed. México. Ed. Colofón, 2004, 121 pp.

MORAL PADILLA, Luis. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo". *XIII. La organización administrativa Federal*. Ed. M. Graw-Hill, México, 1997, 189 pp.

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés (Coordinador). *Orientaciones de la política criminal legislativa*. Otros problemas contemporáneos. INACIPE, México, 2005, 379 pp.

_____. "Sobre el estado actual de la dogmática jurídico penal mexicana", *La Ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI: coloquio internacional: con motivo de la instauración del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) del 22 al 26 de enero de 1996*. México, 1998, 470 pp.

MC INTOSH, Mary. *La Organización del Crimen*. 4ª ed. Ed. Siglo XXI, México, 2005, 98 pp.

ORTÍZ ORTÍZ, Serafín. *Función Policial y Seguridad Pública*. Serie jurídica. Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1998, 114 pp.

PAVARINI, Massimo; Agustín A. PÉREZ CARRILLO, y Fernando TENORIO TAGLE, *Seguridad Pública, Tres puntos de vista convergentes*. Ed. Coyoacán, México, 2006, 315 pp.

PEÑALOZA, José Pedro (Coordinador). "La participación ciudadana", *Seguridad Pública, Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. 2ª. ed. Ed. Porrúa, México, 2006, 916 pp.

RAMÍREZ MARIN, Juan. *Seguridad Pública y Constitución*. Ed. Porrúa, 2003, México, 411 pp.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luís. *Criminología*. 14ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999, 546 pp.

ROSAS ROMERO, Sergio. *Criminología*. UNAM, México, 2000, 167 pp.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México, Ed. Plaza y Valdez, 1996, 66 pp.

SALAZAR SLACK, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy, El reto de las Democracias*. Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, agosto de 2002, 375 pp.

VALLE MARTÍNEZ, Antonio del, "Participación Ciudadana y Seguridad Pública", *La Transición Democrática en los Cuerpos de Seguridad Pública*. Ed. Gernika, México, 2004, 337 pp.

WARD, Peter M. *México Megaciudad: Desarrollo y política, 1970-2002*. 2ª ed. Miguel Ángel Porrúa/El Colegio Mexiquense A. C. México, 2004, 665 pp.

Hemerografía

Revistas

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo y José Antonio GONZÁLEZ FERNÁNDEZ. "El nuevo régimen constitucional. La administración de justicia y la seguridad pública". *Seguridad Pública y Procuración de Justicia*. Revista AMEINAPE, No. 4

Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A. C. México, julio-diciembre, 1997, 160 pp.

HERNÁNDEZ CARBALLIDO, Silvia. "Reporte Social: "Violencia: Dos de cada 10 mexicanas la han padecido", *Tentación, El semanario de las mujeres*. núm. 29. Ed. El Despertador, México, 2006, 64 pp.

Diccionarios

Enciclopedia Universal Sopena. *Diccionario Ilustrado de la Lengua Española*. Tomo VII. Ed. Ramón Sopena, Barcelona, España, 1979.

Diccionario Marín de la Lengua Española. Tomo II, Ed. Marín, España, 1982.

Diccionario de la Lengua Española. 20ª ed. Tomo II. H-zuzón, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1984.

VOX, *Diccionario Manual, Diccionario Ilustrado de la Lengua Española*. 4ª ed. Ed. Bibliograf, Barcelona, España, abril de 1979.

ALONSO, Martín. *Diccionario del Español Moderno*. Ed. Aguilar, Madrid, España, 1979.

Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1998.

Informes Federales de Gobierno

MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2000-2006. *Cuarto Informe de Gobierno*. Septiembre de 2004, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2004, 401 pp.

MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2000-2006., *Quinto Informe de Gobierno*. Septiembre de 2005, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2005, 379 pp.

MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2000-2006. *Sexto Informe de Gobierno*. Septiembre de 2006, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2006, 501 pp.

MEXICO. GOBIERNO FEDERAL 2007-2012. *Primer Informe de Gobierno*. Septiembre de 2007, Talleres Gráficos de México, México, 31 de agosto de 2007, 379 pp.

Informes Estatales de Gobierno

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Seguridad Pública”, *Segundo Informe de Gobierno*. Arturo Montiel Rojas. Gobernador Constitucional del Estado de México. Región VII Texcoco, Chiconcuac, Estado de México, 17 de septiembre de 2001. (Informe escrito), [s. p.].

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Seguridad Pública”, *Tercer Informe de Gobierno*. Arturo Montiel Rojas. Gobernador Constitucional del Estado de México. Región VII Texcoco, 20 de septiembre de 2002. (Informe escrito), [s. p.].

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Seguridad Pública y Procuración de Justicia”, *Cuarto Informe de Gobierno*. Arturo Montiel Rojas, Gobernador Constitucional del Estado de México. Región VII Texcoco, 22 de septiembre de 2003. (Informe escrito), [s. p.].

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Seguridad Pública y Procuración de Justicia”, *Quinto Informe de Gobierno*. Arturo Montiel Rojas, Gobernador Constitucional del Estado de México. Región VII Texcoco, Papalotla, 22 de septiembre de 2004. (Informe escrito), [s. p.].

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Primer Informe de Gobierno*. Enrique Peña Nieto. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Tomo I A: 201/I/002/06. 5 de septiembre de 2006. Pilar 3: Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito), [s. p.].

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Segundo Informe de Gobierno*. Enrique Peña Nieto. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobierno del Estado de México. A: CE: 201/1/23/07. 5 de septiembre de 2007. Seguridad Pública y Procuración de Justicia (informe escrito), 63 pp.

Planes Municipales de Desarrollo

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. "Seguridad Pública", *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Atenco, Estado de México. Formato WORD, 77 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. "5.0 Pilar 3 Seguridad Pública". *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Chiautla, Estado de México. Formato WORD, 203 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. "2.2.3. Seguridad Pública". *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Chiconcuac, Estado de México. Formato PDF, 194 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. "2.2.3. Seguridad Pública, 2.2.3.1 Seguridad Pública y Procuración de Justicia", *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Papalotla, Estado de México. Formato PDF, 191 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. "2.1.4.3. Seguridad pública y procuración de justicia", *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, Estado de México. Formato WORD, 209 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. "2.1.4.3. Seguridad pública y procuración de justicia" *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Texcoco, Estado de México, Formato impreso, 307 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. "2.2.3 PILAR SEGURIDAD PÚBLICA. 2.2.3.1 Seguridad Pública", *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*. H. Ayuntamiento de Tezoyuca, Estado de México, Formato impreso, 218 pp.

Bandos de Policía y Buen Gobierno

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Atenco, Estado de México, periodo 2007, 61 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Chiautla, Estado de México, periodo 2007, 54 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Chiconcuac, Estado de México, periodo 2007, 64 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Papalotla, Estado de México, periodos 2007, 66 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, Estado de México, periodos 2007, 31 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Texcoco, Estado de México, periodo 2007, 48 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL. *Bando de Policía y Buen Gobierno*. H. Ayuntamiento de Tezoyuca, Estado de México, periodo 2007, 90 pp.

Ponencias

ARROYO, Mario. *Modelo Integral para la Formulación de Políticas Públicas en Materia de Seguridad Pública en México*. Foro Internacional Convivencia Segura. Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública D.F. México, 27, 28 Y 29 de marzo de 2006.

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. “Dogmática penal y política criminal”, *La Ciencia Penal y la Política Criminal en el umbral del siglo XXI*. Coloquio Internacional, PGR, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1992.

VALENCIA, Enrique S. *Agenda de temas de seguridad bilateral México-Estados Unidos en el marco de las diversas fases de la geopolítica. Los energéticos como instrumentos de control geopolíticos*. Ciclo de Ponencias, Facultad de Estudios Superiores Aragón. UNAM, México, 17 al 21 de enero de 2005.

Otras fuentes

MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Consideraciones Básicas de la Descentralización en México*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, diciembre de 2006 [s. p.].

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Poder Ejecutivo Estatal A: 203/1/012/06, Toluca de Lerdo, 204 pp.

_____. *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Poder Ejecutivo Estatal, A: 203/1/012/06, Toluca de Lerdo, [s. p.].

_____. “Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los Lineamientos Generales de Combate a la Corrupción y a la Ineficiencia Administrativa”. *Gaceta del Gobierno*. Acuerdo No. 46. Poder Ejecutivo del Estado. Toluca de Lerdo, jueves 07 de marzo de 2002, 04 pp.

_____. “Acuerdo por el Ejecutivo del Estado por el que se da a conocer: El Programa Estatal de Seguridad Pública Preventiva”, *Gaceta de Gobierno*. A: 202/1/005/04. Poder Ejecutivo del Estado. Subsecretaría de Seguridad Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, lunes 7 de junio de 2004, 100 pp.

_____. *Acuerdo del ejecutivo del Estado por el que se crea el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública*. Acuerdo No. 100. Poder Ejecutivo del Estado. Subsecretaría de Seguridad Pública del Estado de México. Toluca de Lerdo, viernes 24 de mayo de 1996, 08 pp.

Índice de averiguaciones previas iniciadas por municipio del periodo 2002 al 2007, correspondientes a la Región XI Zona Oriente, Macro Región III del Valle de México. Información proporcionada por la Dirección General de Información, Estadística e Identificación Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en fecha 15 de febrero de 2008.

Directiva, LX Legislatura, oficio no. DGPL 60-11-3 1386, expediente no. 3333. Dado en la CDHCU Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fecha 26 de febrero de 2008.

MÉXICO. CONSEJO COORDINADO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (CESPEM). *Qué es? El Consejo Coordinado Estatal de Seguridad Pública*. Gobierno del Estado de México. Secretaría Ejecutiva, Toluca de Lerdo, Estado de México, [s. a], 30 pp.

MÉXICO. CONSEJOS LOCALES, REGIÓN VII TEXCOCO (ACTUALMENTE REGIÓN XI). *Acuerdos comunes*. Resultado de las sesiones semestrales ordinarias/regionales del periodo 2002-2005.

_____. *Acuerdos comunes*. Resultado de las sesiones semestrales ordinarias/regionales del periodo 2005-2007.

MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LX LEGISLATURA. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado con fecha 29 de febrero de 2008, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Mesa Directiva, oficio No. DGPL 60-11-3 1386, expediente no. 3333.

Discos compactos

Microsoft® Encarta® 2006 [CD]. Microsoft Corporation, 2005.

Informática Jurídica Profesional. Diccionario Jurídico® 2000, Disco Compacto, México, Desarrollo Jurídico ©2000.

Constituciones y leyes

Federales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas DOF 15/08/08

Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1971

Texto Vigente

Última reforma publicada DOF 02-09-2004

Ley Federal del Trabajo

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970

Texto vigente

Última reforma publicada DOF 17-01-2006

Código Civil Federal

Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas DOF 31/07/08

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995 Texto Vigente

Última reforma publicada DOF 23-08-2004

Ley General de Educación

Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Texto vigente, Última reforma publicada DOF de fecha 15-07-2008

Estatales

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Constitución publicada el 17 de noviembre de 1917

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 09 de mayo de 2008

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México

Publicada en la Gaceta del Gobierno el 26 de marzo de 1999

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 2007

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Publicada en la Gaceta del Gobierno el 18 de julio de 1973

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 07 de agosto de 2008

Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México

Publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 2002

Texto Vigente y sin reformas desde el 01 de enero de 2003

Código Penal del Estado de México

Publicada en la Gaceta del Gobierno el 20 de marzo de 2000

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 28 de diciembre de 2007

Código de Procedimiento Penales para el Estado Libre y Soberano de México

Publicada en la Gaceta del Gobierno el 20 de marzo del 2000

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 28 de diciembre de 2007

Código Administrativo del Estado de México

Publicado en la Gaceta del Gobierno el 13 de diciembre de 2001

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 08 de agosto de 2007

Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004

Texto Vigente

Últimas reformas aparecidas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de julio de 2005

Nuevo Código Penal para el Distrito Federal

Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 08 de enero de 2008

Código de Procedimiento Penales para el Distrito Federal

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1931 y reformada su denominación el 23 de diciembre de 1974

Texto Vigente

Últimas reformas publicadas en la Gaceta del Gobierno el 17 de enero de 2008

Mesografía

Capítulo I

GONZÁLEZ ARENAS, Eduardo Alfonso et al. *La Violencia*, [s. p.], en <http://www.monografias.com/trabajos15/la-violencia/la-violencia.shtml>
p. Web consultada el 21 de mayo de 2007 a las 17:06 horas.

FROHOCK, F.M. *Public Policy. Scope and logic*, [s. p.], en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html#fn2>
p. Web consultada el 01 de noviembre de 2006 a las 12:27 horas.

PEÑA NIETO, Enrique. *Ideario Político, Ideas Renovadas para Gobernar el Futuro*, en <http://www.edomex.gob.mx/portalgem/doc/pdf/idearioepn.pdf>
p. Web consultada el 12 de noviembre de 2006 a las 17: 37 horas, PDF, 130 pp.

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Porcentajes estadísticos en Seguridad Pública Municipal en el Estado de México*. [s. p.], en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15099a.htm>
p. Web consultada el 13 de noviembre de 2006 a las 12: 11 horas.

“Delito”, [s. p.], en

<http://es.wikipedia.org/wiki/Delito>

p. web consultada el 11 de noviembre de 2006 a las 20:57 horas.

VELAZCO GAMBOA, Emilio. *La delincuencia en la era de la globalización*, [s. p.],

en

http://www.monografias.com/trabajos14/delincuenglob/delincuenglob.shtml#TIPO_S

p. Web consultada el 11 de noviembre de 2006 a las 19:55 horas.

SALOMÓN, Leticia. *La delincuencia en la era de la globalización*. Cit. por Emilio Velasco Gamboa, [s. p.], en

<http://www.monografias.com/trabajos14/delincuenglob/delincuenglob.shtml>

p. Web consultada el 11 de noviembre de 2006 a las 22:00 horas.

MÉXICO. CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C. *La capital mexiquense es la capital de los asesinatos de mujeres en la República*, [s. p.], en

<http://www.cidac.org/portalesp/modules.php?name=News&file=article&sid=3036>

p. Web consultada el 17 de noviembre de 2006 a las 11: 02 horas.

MÉXICO.GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Visión del Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011*, en

<http://www.edomexico.gob.mx/plandesarrollo/vision.pdf>

p. Web consultada el 17 de noviembre de 2006, PDF, 04 pp.

MÉXICO.GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Compromisos del Gobierno del Lic. Enrique Peña Nieto*, en

<http://www.edomexico.gob.mx/plandesarrollo/compromisos.pdf>

p. Web consultada el 17 de noviembre de 2006, PDF, 179-202 pp.

Capítulo II

GONZÁLEZ ARENAS, Eduardo Alfonso et al. *La Violencia*, [s. p.], en

<http://www.monografias.com/trabajos15/la-violencia/la-violencia.shtml>

p. Web consultada el 21 de mayo de 2007 a las 17:06 horas.

SANTAMARÍA, Sandra et al. *Violencia familiar y maltrato infantil*, en <http://www.monografias.com/trabajos12/violfam/violfam.shtml#MUJERES>
p. Web consultada el 21 de mayo de 2007 a las 16:33 horas.

LOREDO-ABDALÁ, A. "V. Maltrato al menor", *La violencia familiar ¿Un problema que se hereda o se aprende?* Fundamentos para una definición de maltrato al menor Gaceta Médica de México, Vol.138, No. 2, México, 2002, PDF, 177 pp., en <http://www.medigraphic.com/espanol/e-htms/e-gaceta/e-gm2002/e-gm02-2/em-gm022e.htm>
p. Web consultada el 26 de mayo de 2007 a las 14:10 horas.

"Abuso y maltrato infantil", [s. p.], en http://es.wikipedia.org/wiki/Abuso_infantil p. Web consultada el 22 de mayo de 2007 a las 15:10 horas.

GONZÁLEZ, Elia. *Encuesta de maltrato infantil*. Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, México, [s. p.], en www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/VIIgenero/200906/Elia_Gonzalez_INMUJERES.ppt
p. Web consultada en fecha 22 de mayo de 2007 a las 15:52 horas.

MEJÍA, Rafael. *¿Qué es una familia disfuncional?* [s. p.], en <http://www.saludymedicinas.com.mx/nota.asp?id=2195>
p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 15:42 horas.

"Desempleo", *Diario Transición*. Escrito por Agencias, México, 17 de mayo del 2007, [s. p.], en <http://www.lacrisis.com.mx/index.php?option=content&task=view&id=8057&Itemid=184> p. Web consultada el 03 de junio del 2007 a la 23:58 horas.

FERNÁNDEZ, Emilio. *Cierra estado el año con al menos 344 mil desempleados*. El Universal, México, 05 de diciembre de 2007, [s. p.], en <http://www.el-universal.com.mx/ciudad/88012.html>
p. Web consultada el 04 de junio de 2007 a las 12:30 horas.

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Convenios, Estado de México*, [S. P.], en

<http://transparencia.edomex.gob.mx/pgj/htm/CONVENIOS.htm>

p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 18:04 horas.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Hilda. *Propicia inseguridad pérdida de empleo: CTM*. El Universal, Saltillo, Coahuila. Sábado 19 de mayo de 2007, [s. p.], en

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/426044.html>

p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 18:28 horas.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. *Precarización del trabajo y salarios en América Latina*. Hoja obrera en línea. Universidad Obrera de México, México, Septiembre-Octubre 2003. Número 57, [s. p.], en

<http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob57.htm>

p. Web consultada en fecha 26 de mayo de 2007 a las 18:45 horas.

TORRE GARCÍA, Rodolfo de la et al. "Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007", *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, en

http://saul.nueve.com.mx/informes/images/03Capitulo1_07.pdf

p. Web consultada el 26 de mayo de 2007 a las 20:00 horas, PDF, 40 pp.

"Educación media, frustración para los jóvenes", *Revista Vértigo*. México, 8 de abril de 2007. 10:43:49 GMT, [s. p.], en

<http://www.revistavertigo.com/historico/16-8-2003/reportaje6.html>

p. Web consultada el 27 de mayo de 2007 a las 16:44 horas.

MÉXICO. DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, *Frenar crecimiento urbano anárquico o el Edomex no se salva*. Comunicado de prensa N° 0046, Subdirección de prensa. Toluca de Lerdo, México, 11 de octubre de 2006, [s. p.], en

http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/DGCS/SDP/0006/0610/bols_pdf/0046.pdf

p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 14:25 horas.

MÉXICO. COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO DE LA LVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, *Frenar crecimiento urbano anárquico o el Edomex no se salva: Dip. Higinio Martínez Miranda*. Comunicado de prensa N° 0046, en Toluca de Lerdo, México, 11 de octubre de 2006, [s. p.], en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/DGCS/SDP/0006/0610/bols_web/11.html

p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:30 horas.

“Hacinamiento”, *WordReference.com: Diccionario de la lengua española on-line*, [s. p.], en <http://www.wordreference.com/definicion/hacinamiento>

p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:13 horas.

MIGLIONICO, Paolo *Un camino histórico y psicológico en la agresividad*, [s. p.], en <http://www.incultura.com/agresividad.htm>

p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 17:18 horas.

“V. Calidad de vida: 1. Situación de Pobreza y Marginación”, *Estado de México, monografía 2007*, [s. p.], en <http://www.aregional.com/doc/pdf/mexico.pdf>

p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 18:19 horas.

Las adicciones a las sustancias tóxicas, con efectos estimulantes o depresivos, [s. p.], en http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/servicios/serv_edu/adiccion/desa.htm

p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 18:12 horas.

MÉXICO. SECRETARIA DE SALUD. *Definición de drogadicción infantil: Raymundo Rodríguez Herrera*, [s. p.], en www.salud.gob.mx/unidades/pediatrica/residentes/Jornadas/Congreso%20Pediatrica/conferencias/rodriguez.pdf

p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 18:06 horas.

“Definición de fármaco”, [s. p.], en
http://mx.encarta.msn.com/encyclopedia_761560993/F%C3%A1rmaco.html
p. Web consultada el 29 de mayo de 2007 a las 14:09 horas.

“Farmacodependencia”, en
http://www.cij.gob.mx/Paginas/PDF/Especialistas/tratamiento/CAPITULO_I.pdf p.
Web consultada el 29 de mayo de 2007 a las 14:40 horas, PDF, 05 pp.

BUELNA, María Elvira (2001). *Orígenes de la impunidad en México*, [s. p.], en
<http://www-azc.uam.mx/publicaciones/tye/origenesdelaimpunidadenmexico.htm>
p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:14 horas.

RUIZ HARREL, Rafael. *La impunidad en el Estado de México*, [s. p.], en
www.metropoli.org.mx/htm/asociados/Rafael_Ruiz.doc
p. Web consultada el 28 de mayo de 2007 a las 15:19 horas.

NADER KURI, Jorge. *El Sistema Penal Acusatorio, los juicios orales y sus implicaciones en la prisión preventiva. Principio acusatorio o de separación entre juez y acusación* (nullum iudicium sine accusatione. Separación entre juez y acusación), en
http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n27/AJ27_001.htm
p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 21:37 horas.

“Corrupción”, [s. p.], en
<http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n>
p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 12:22 horas.

GALVÁN, H. “Consecuencias de la Corrupción”, *Corrupción empresarial*, [s. p.],
en
<http://www.monografias.com/trabajos15/la-corrupcion/la-corrupcion2.shtml>
p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 12:52 horas.

MÉXICO. SENADO DE LA REPÚBLICA, LX LEGISLATURA, *Fragmento de la versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Comisión de Educación y Cultura del Senado de la República, presidida por el C. Senador Tomás Vázquez*

Vigil, en relación a la Glosa del IV Informe de Gobierno. Reunión celebrada en el edificio de Torre Caballito, 5º Piso, Salas 5 y 6, 29 de septiembre de 2004 a las 11:00 am), [s. p.], en

http://www.senado.gob.mx/sen60/index.php?ver=documento&lk=compare_sec_educacion/educacion.html

p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 16:02 horas.

“Sistema carcelario en México”, [s. p.], en

<http://mexico.indymedia.org/tiki-index.php?page=SistemaCarcelario>

p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 15:45 horas.

SÁNCHEZ VENEGAS, Adolfo. *Calderón propone unificar el Código Penal y MP autónomo.* La Crónica de hoy, [s. p.], en

http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=289861

p. Web consultada el 03 de junio de 2007 a las 16:35 horas.

MÉXICO. DERECHOS HUMANOS, *¿Privatizar las cárceles, solución a la crisis penitenciaria?*

Boletín 14/05, México, 25 de mayo de 2005, [s. p.], en

<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=358>

p. Web consultada el 07 de mayo de 2007 a las 14:29 horas.

PEDRERO, Fernando. *Impunidad e inseguridad frenan inversión y crecimiento.* El Universal, Ciudad de México, martes 24 de octubre de 2006, [s. p.], en

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/383352.html>

p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 12:09 horas.

“Empresarios niegan inseguridad en México”, *Notimex.* Periódico El Extra, México, 15 de mayo de 2007, [s. p.], en

<http://www.elextranewspaper.com/news.php?nid=8630>

p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 14:30 horas.

“El PIB”, [s. p.], en <http://www.econlink.com.ar/dic/pib.shtml>

p. Web consultada el 02 de junio del 2007 a las 14:19 horas.

“Organismos oficiales de turismo”, [s. p.], en <http://www.visitemexicoprensa.com.mx/files/turistica/organismos/04/junio044.htm>
p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 14:44 horas.

“El alto índice de criminalidad en México”, *Seguridad Pública y Protección Civil. Noticias Profesionales*, México, martes 13 de julio de 2004, [s. p.], en www.belt.es/noticias/2004/julio/13/mexico.htm
p. Web consultada el 02 de junio del 2007 a las 15:00 horas.

“La Autopoiesis”, [s. p.], en http://sunwc.cepade.es/~jriviera/bases_teor/episteme/epist_complex/autopoiesis.htm
p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 15:20 horas.

MÉXICO. CAMARA DE DIPUTADOS, H CONGRESO DE LA UNIÓN, LX LEGISLATURA, *La Ley de Seguridad Pública debe reformarse*. Boletín N° 0981, México, 01 de abril de 2007, [s. p.], en <http://www3.diputados.gob.mx/francais/content/view/full/68204/>
p. Web consultada el 02 de junio de 2007 a las 16:53 horas.

Capítulo III

“Regionalización”, [s. p.], en <http://www.definicion.org/regionalizacion>
p. Web consultada el 16 de noviembre de 2007 a las 11:52 horas.

MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Consideraciones Básicas de la Descentralización en México*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, diciembre de 2006, en <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/20775/1/Consideracionesbasicasdescentralizacion.pdf>

p. Web consultada el 17 de noviembre de 2007 a las 21:30 horas, PDF, 85 pp.

MÉXICO. COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Regionalización*, en <http://www.edomex.gob.mx/copladem/programas/progreg/regiones>
p. Web consultada el 04 de agosto de 2007 a las 16:00 horas.

_____. *Programa de Desarrollo Regional, Macro Región III Oriente, Región XI Texcoco, 2006-2011. PDF*, en <http://transparencia.edomex.gob.mx/copladem/informacion/sectoriales/M%20III%20-%20R%20XI%20Texcoco.pdf>
p. Web consultada el 04 de agosto del 2007 a las 20:00 horas, PDF, 184 pp.

MÉXICO. CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA ZONA METROPOLITANA A.C. *Metrópoli 2025: Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, abril de 2006, en http://www.metropoli.org.mx/htm/areas/0/doc_ejecutivo.pdf
p. Web consultada el 05 de agosto de 2007 a las 14:00 horas, PDF, 75 pp.

MÉXICO. CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA ZONA METROPOLITANA A.C. *Sistema de Información Geográfica Metrópoli 2025*, [s. p.], en <http://www.sigmetropoli2025.com>
p. Web consultada el 23 de diciembre de 2007 a las 19:23 horas.

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Plan de Desarrollo Estado de México 2005-2011*, en <https://www.edomexico.gob.mx/portalgem/sfinanzas/htm/administraciongub/plandedesarrollo.htm>
p. Web consultada el 23 de diciembre de 2007 a las 19:38 horas, PDF, 203 pp.

MÉXICO. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. “Realidad metropolitana”, *Programa General de Desarrollo 2007-2012*, PDF, p. 13-14, en http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/programa2007_2012.pdf
p. Web consultada el 04 de agosto de 2007 a las 08:00 horas, PDF, 113 pp.

MÉXICO. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. "Opinión basada en un diagnóstico que expone la Jefatura de Gobierno", *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal*, archivo PDF, [s.a.], en <http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/progseguridad.pdf>
p. Web consultada el 04 de agosto de 2007 a las 12:00 horas, PDF, 67 pp.

CRUZ MONROY, Filiberto. *Dice la PGJDF que las policías no se unifican*. Diario EXONline, México, 22 de mayo del 2008, [s. p.], en http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/comunidad/pulsocapitalino/las_policias_no_se_unifican_dice_la_pgjdf/227736
p. Web consultada el 28 de mayo de 2008 a las 17:00 horas.

MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. *Programa Institucional de Prevención del Delito*, [s. p.], en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/Institucional.htm>
p. Web consultada el 12 de enero de 2008 a las 15:47 horas.

Programa de Seguridad en el Centro Histórico, [s. p.], en <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/CentroHistorico.htm>
p. Web consultada el 13 de enero de 2008 a las 19:59 horas.

MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CHIHUAHUA. *Programas de Prevención por categoría año 2007*, [s. p.], en <http://www.sspe.gob.mx/sspePrevencion/inicio.asp>
p. Web consultada el 06 de agosto de 2007 a las 13:00 horas.

Qué es la dirección de prevención delictiva, [s. p.], en <http://www.sspe.gob.mx/sspePrevencion/sspeQuees.asp>
p. Web consultada el 07 de agosto de 2007 a las 14:00 horas.

Dirección de Política Criminal y Estadística, [s. p.], en <http://www.sspe.gob.mx/sspePoliticaCriminal/inicio.asp>
p. Web consultada el 07 de agosto de 2007 a las 18:30 horas.

MÉXICO. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE NUEVO LEÓN. *Visión de la Seguridad Pública*, [s. p.], en

http://www.nl.gob.mx/?P=sec_seg_publica

p. Web consultada el 18 de enero de 2008 a las 18:57 horas.

MÉXICO. GOBIERNO DE NUEVO LEÓN. “Capítulo 2: Por un Nuevo León seguro con justicia para todos”, *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, en

http://www.nl.gob.mx/pics/pages/plan_desarrollo.base/Capitulo2.pdf

p. Web consultada el 18 de enero de 2008 a las 19:29 horas, PDF, 22 pp.

MÉXICO. GOBIERNO MUNICIPAL DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN. *Encuesta de delitos y denuncias anónimas*, [s. p.], en

<http://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Secretarias/SSPV/Encuesta2.asp>

p. Web consultada el 07 de agosto de 2007 a las 12:00 horas.

Encuesta de delitos y denuncias anónimas, [s. p.], en

<http://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Secretarias/SSPV/Encuesta2.asp>

p. Web consultada el 07 de agosto de 2007 a las 12:00 horas.

Policías Comunitarios, [s. p.], en

<http://www.sanpedro.gob.mx/gobierno/Secretarias/SSPV/PoliciasDistritos/PoliciasDistritos.asp>

p. Web consultada el 26 de noviembre de 2007 a las 15:30 horas.

ALARCÓN, Anahí. *Seguridad Pública e Intervención Estatal: notas sobre la evolución en la construcción y abordaje de la problemática en Chile*, en

http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/articulo_anahi.pdf

p. Web consultada el 28 de enero de 2008 a las 11:00 horas PDF, 04 pp.

Instituciones de las fuerzas de orden y seguridad, [s. p.], en

<http://www.monografias.com/trabajos25/administracion-publica-chile/administracion-publica-chile.shtml>

p. Web consultada el 21 de mayo de 2008 a las 14:50 horas.

CHILE. CARABINEROS DE CHILE. *Temas de prevención*, [s. p.], en <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/verSeccion.do?cod=3>
p. Web consultada el 21 de mayo de 2008 a las 22:00 horas.

_____. *Carabineros es la institución mejor evaluada por la ciudadanía*, en <http://www.carabineros.cl/sitioweb/web/listaNoticias.do?cod=1031>
p. Web consultada el 28 de enero de 2008 a las 17:00 horas.

Análisis FODA, Administración pública en Chile, [s. p.], en <http://www.monografias.com/trabajos25/administracion-publica-chile/administracion-publica-chile2.shtml#analisfoda>
p. Web consultada el 28 de enero de 2008 a las 14:59 horas.

Cultura de Panamá, [s. p.], en http://es.wikipedia.org/wiki/Cultura_de_Panam%C3%A1#Divisi.C3.B3n_pol.C3.AD_tica_administrativa
p. Web consultada el 23 de mayo de 2008 a las 13:16 horas.

PANAMÁ. POLICÍA NACIONAL DE PANAMÁ “DIOS Y PATRIA”. *Reseña histórica de la Policía Nacional de Panamá*, [s. p.], en <http://www.policia.gob.pa/institucion/histo.html>
p. Web consultada el 23 de mayo de 2008 a las 13:24 horas.

“Presentan Plan de Seguridad para Panamá”, *Prensa.com*. Panamá, 14 de septiembre del 2007, [s. p.], en http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/09/14/uhora/local_2007091416371438.shtml
p. Web consultada el 23 de mayo de 2008 a las 18:31 horas.

PANAMÁ. POLICÍA NACIONAL DE PANAMÁ “DIOS Y PATRIA”. *“Programas preventivos: Nuestra Comunidad”*, [s. p.], en <http://www.policia.gob.pa/comunidad.html>
p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 12:24 horas.

Nacional de Operación, [s. p.], en

<http://www.policia.gob.pa/direcciones/operaciones/operafun.html>

p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 15:00 horas.

SANTIAGO DE CHILE. CENTRO DE ESTUDIO DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS. “Por 185 personas, existe un policía en el área rural, mientras que en al zona urbana la relación es de 286 personas por policía”, *III. Descripción Institucional y Organización del Sistema de Justicia: 5. Órganos de policía*, [s. p.], en

http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais3.php?idioma=espanol&pais=PANAMA&tipereport=REPORTE3&seccion=POLICIA

p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 17:57 horas.

“Hay que apoyar a nuestra policía”, *Prensa.com*. Hato Pintado Panamá, República de Panamá, reportaje del 27 de abril del 2007, [s. p.], en

<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/04/27/hoy/opinion/961763.html>

p. Web consultada el día 5 de noviembre de 2007 a las 14:00 horas.

MENÉNDEZ A, Álvaro K. “¿Criminalística subordinada a medicina legal?”, *Prensa.com*. Panamá a 12 de enero del 2008, [s. p.], en

<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2008/01/12/hoy/opinion/1232483.html>

p. Web consultada el 24 de mayo de 2008 a las 15:38 horas.

“Operativo México Seguro”, *La Jornada*, [s. p.], en

<http://www.jornada.unam.mx/2005/06/12/010n3pol.php>

p. Web consultada el 25 de mayo de 2008 a las 14:47 horas.

Capítulo IV

MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN. “Gasto Federal Identificado para el Estado de México”, *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México. Marzo de 2008, archivo PDF, en

<http://www.cefp.gob.mx/edospef/2008/mex.pdf>

p. Web consultada el 03 de junio de 2008 a las 16:45 horas, 15 pp.

MÉXICO. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)”, 9.1 *Fondos de aportaciones y apoyos federales*. PDF, en

<http://transparencia.edomex.gob.mx/transparencia-fiscal/pdf/estadisticas-fiscales/destino-gasto-fondos.pdf>

p. Web consultada el 03 de junio de 2008 a las 17:30 horas, 701 pp.