



# Desarrollo humano y entorno institucional

**L**a protección de los bienes más preciados de las personas, de su integridad personal, su patrimonio y su libertad en términos de derechos civiles, es un elemento primordial para el desarrollo humano. Esa protección les facilita elegir entre alternativas de formas de vida en función de sus propios objetivos y les brinda un mayor potencial para llevar una vida plena. Una débil protección de los derechos y libertades de los individuos representa serios obstáculos para el desarrollo humano.

Cuando los derechos o libertades de una persona entran en conflicto con los de otra es de particular importancia dirimir estas diferencias dentro de un marco de equidad, certidumbre y eficiencia. Se trata de establecer dónde termina lo que legítimamente puede reclamar para sí un individuo y dónde comienza lo propio de los demás, así como las compensaciones o castigos asociados a la violación de los derechos. Un deficiente sistema para resolver controversias y determinar retribuciones es también una barrera al desarrollo humano.

En cualquier país, el entorno institucional, particularmente en sus componentes de seguridad pública y el acceso a la justicia, afecta la protección de las personas y la resolución pacífica de sus conflictos. Es crucial que exista un sistema de identificación, prevención y combate a los delitos que vaya desde la construcción de un entorno social que favorezca la seguridad hasta los mecanismos de vigilancia e investigación que protejan dicho entorno.

Asimismo, es fundamental que las personas tengan la plena certeza de que al acudir a la justicia ésta les sea impartida de manera eficaz dentro de un marco que garantice el respeto a los derechos de las partes involucradas.

Este capítulo estudiará dos aspectos del entorno institucional que inciden sobre el ejercicio de las libertades y los derechos individuales: la seguridad pública y el acceso a la justicia. En ambos casos se analizan los aspectos locales de estos temas y se proponen herramientas para mejorar su funcionamiento. La hipótesis central en ambos casos es que la desigualdad observada



Fuente: Periódico *Reforma* (2004). Reproducido con permiso del autor.

en educación, ingreso y salud –descritas en los capítulos anteriores– se ve reforzada por aspectos de seguridad y justicia, y afecta o deja más indefensas a las personas de ingreso relativamente más bajo. Diversos estudios han analizado la regresividad de los sistemas de justicia y la incidencia del crimen en América Latina.<sup>1</sup> Es fundamental, sin embargo, destacar que estos aspectos son consustanciales al enfoque de desarrollo humano desde la perspectiva de la libertad individual.

En este trabajo no se discuten los determinantes de las tasas de criminalidad, tema sobre el que existe una vasta literatura. Diversos estudios han analizado las variables relacionadas con el robo y el homicidio en varios países y en las zonas urbanas de México, y han encontrado una correlación muy robusta entre estos delitos y las tasas de desempleo, desigualdad y polarización económica.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véanse Gargarella (2004) en lo que se refiere a sistemas de impartición de justicia, y Di Tella *et al.* (2002) en lo que respecta a seguridad pública.

<sup>2</sup> Véanse Fajnzylber y Lederman (2000) y Andalón y López-Calva (2003).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sido un indicador útil como herramienta de medición y de argumentación para incidir sobre políticas públicas de desarrollo en muchos países. Sin embargo, es una herramienta imperfecta en la medida en que toma ciertos aspectos del desarrollo humano (ingreso, educación y salud), pero no otros que también son esenciales para la calidad de vida. Así, los resultados que se obtienen a partir de este indicador pueden resultar incompletos como elementos de juicio sobre el bienestar individual desde una perspectiva integral de desarrollo humano (ver gráfica 5.1).

Un ejemplo de cómo dimensiones importantes del desarrollo humano pueden dejarse de lado si el análisis se limita a la observación del IDH se encuentra al observar entidades como el Distrito Federal y Nuevo León. Ambas son muy similares en términos de IDH, pero presentan importantes diferencias en seguridad pública, pues la primera muestra una incidencia delictiva mucho más alta que la segunda.

**CUADRO 5.1**

**Diferencias en posición relativa entre entidades federativas al incorporar una medida de inseguridad al cálculo del IDH**

ENTIDAD	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH TOMANDO EN CUENTA EL GRADO DE INSEGURIDAD	DIFERENCIA EN POSICIÓN RELATIVA	ENTIDAD	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH	POSICIÓN RELATIVA SEGÚN IDH TOMANDO EN CUENTA EL GRADO DE INSEGURIDAD	DIFERENCIA EN POSICIÓN RELATIVA
AGUASCALIENTES	5	7	-2	MORELOS	16	26	-10
BAJA CALIFORNIA	7	32	-25	NAYARIT	23	9	14
BAJA CALIFORNIA SUR	4	30	-26	NUEVO LEÓN	2	6	-4
CAMPECHE	9	1	8	OAXACA	31	25	6
COAHUILA	3	3	0	PUEBLA	25	19	6
COLIMA	14	4	10	QUERÉTARO	12	13	-1
CHIAPAS	32	24	8	QUINTANA ROO	6	29	-23
CHIHUAHUA	8	22	-14	SAN LUIS POTOSÍ	20	27	-7
DISTRITO FEDERAL	1	10	-9	SINALOA	17	8	9
DURANGO	15	11	4	SONORA	10	2	8
ESTADO DE MÉXICO	18	23	-5	TABASCO	21	28	-7
GUANAJUATO	22	20	2	TAMAULIPAS	11	14	-3
GUERRERO	30	21	9	TLAXCALA	24	5	19
HIDALGO	27	17	10	VERACRUZ	28	15	13
JALISCO	13	16	-3	YUCATÁN	19	31	-12
MICHOACÁN	29	12	17	ZACATECAS	26	18	8

Fuente: Cálculos con base en cuadro A1 del apéndice estadístico y Presidencia de la República (2004).

De hecho, si a manera de ejercicio heurístico se incorpora al IDH un índice de seguridad pública basado en la tasa de posibles hechos delictivos denunciados del fuero común<sup>3</sup> (los ilícitos de este tipo son la mayoría de los que se cometen en el país, como se verá más adelante), se observa una importante caída en las posiciones relativas de algunas entidades respecto de la posición que ocupan de acuerdo con el IDH tradicional, que solamente incluye las dimensiones de salud, educación e ingreso (ver cuadro 5.1).

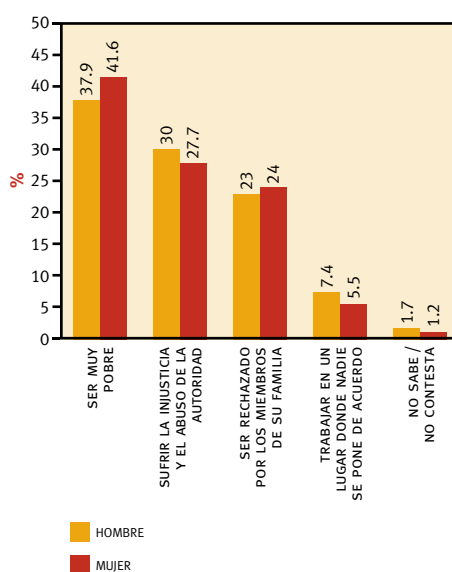
<sup>3</sup> Este índice se construye incorporando al IDH tradicional un indicador sobre posibles hechos delictivos denunciados del fuero común en cada entidad federativa. El índice de seguridad se calcula con la siguiente fórmula:

$$\text{Índice} = \frac{\text{valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

donde el valor efectivo es 1 menos la tasa de posibles hechos delictivos denunciados del fuero común; el valor mínimo se establece a partir una cota por debajo del valor correspondiente a la entidad con la menor tasa, y el valor máximo se establece con una cota por encima del valor de la entidad con la tasa más alta. Una vez calculado este índice, se incorpora al IDH tradicional y se calcula un promedio simple de los cuatro componentes, de manera que cada dimensión queda ponderada por un cuarto (1/4).

**GRÁFICA 5.2**

**¿Qué es peor para una persona?**



Fuente: Indesol et al. (2003)

Entre las entidades federativas que caen más en su posición relativa al incorporar al IDH esta medida de seguridad pública se encuentran: Baja California Sur, que pierde 26 posiciones, Baja California, que pierde 25, Quintana Roo, 23; Chihuahua, 14; Yucatán, 12; Morelos, 10, y el Distrito Federal, 9.

Este ejercicio no tiene como objetivo proponer un nuevo IDH; sin embargo, muestra la importancia de tomar en cuenta la inseguridad como un fenómeno que forma parte del entorno institucional y que sin duda tiene efectos importantes en el desarrollo humano.

El entorno institucional en términos de acceso a la justicia también tiene una enorme trascendencia para la población mexicana, particularmente para aquella que se encuentra en situaciones relativamente menos favorables, como ejemplifica una encuesta reciente sobre las condiciones y vivencias de la pobreza en zonas urbanas marginadas de México (Indesol *et al.*, 2003). Según esta encuesta, para 30% de los hombres y 27.7% de las mujeres, “sufrir la injusticia y el abuso de la autoridad” es lo peor que puede sucederle a una persona (ver gráfica 5.2).

## SEGURIDAD PÚBLICA

**L**a inseguridad se percibe hoy como un problema cada vez más grave en México. En 2004 la inseguridad era para un gran número de ciudadanos mexicanos un problema tan preocupante como el desempleo. En una encuesta nacional, 27.4% consideró que la inseguridad era el problema más grave y 23% respondió que era el desempleo. Sin embargo, una porción mayoritaria de los entrevistados (46%) declaró que ambos problemas le preocupaban en la misma medida. Además, a finales del mismo año, la mitad de los ciudadanos mexicanos tenía la percepción de que durante el siguiente año la inseguridad aumentaría en el país (Consulta Mitofsky, 2004).

### La evidencia disponible

Los datos oficiales más recientes sobre la inseguridad en México muestran patrones muy variados sobre este fenómeno en las entidades federativas (ver cuadro 5.2)

La información sobre la tasa de posibles hechos delictivos denunciados muestra distintos grados de progreso entre entidades, en algunos casos con aumentos o disminuciones muy importantes en periodos relativamente cortos. Esta información ilustra el grado de complejidad que el problema de la inseguridad implica en términos de medición y diseño de políticas públicas adecuadas para su combate.

A diferencia de los indicadores de salud, educación o ingreso, la información objetiva sobre

tasas e incidencia de criminalidad es limitada. Aunque las dependencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública en todos los niveles de gobierno ponen indicadores a la disposición del público, éstos muestran inconsistencias internas y no son comparables en lugar y tiempo, en buena medida a causa de la propia complejidad del fenómeno que tratan de capturar.<sup>4</sup> Por ejemplo, el número total de crímenes puede rebasar ampliamente el número reportado a las autoridades, pues se calcula que la cifra promedio nacional de delitos no denunciados es de 66% (ver gráfica 5.3).

Desde la década pasada, la población mexicana parece haber experimentado un aumento de la inseguridad. Entre 1991 y 2000 el número de denuncias recibidas por las procuradurías de justicia estatales por cada 100 mil habitantes aumentó 44% (Zepeda, 2004). Esta cifra podría ser mucho más alta si todos los delitos fueran denunciados.<sup>5</sup>

Según cifras del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) dadas a conocer en 2002, en 2001 el Distrito Federal tenía el

<sup>4</sup> Para conocer algunos esfuerzos que se han hecho para compilar cifras oficiales sobre inseguridad en México y en los estados, véanse Arango (2004) y Picatto (2003). Para una discusión sobre los problemas que presentan las cifras oficiales sobre inseguridad, véase Rowland y Navarro (2004).

<sup>5</sup> Se desconoce si este crecimiento corresponde a más delitos cometidos o si se debe a un aumento de las denuncias presentadas. Sin embargo, la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y difíciles, junto con la desconfianza en las autoridades, reportadas como razones para no denunciar un delito en ICESI (2002), podrían apoyar la primera de estas dos hipótesis.

CUADRO 5.2

**Posibles hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común por entidad federativa.**  
(Tasa por cada mil habitantes)

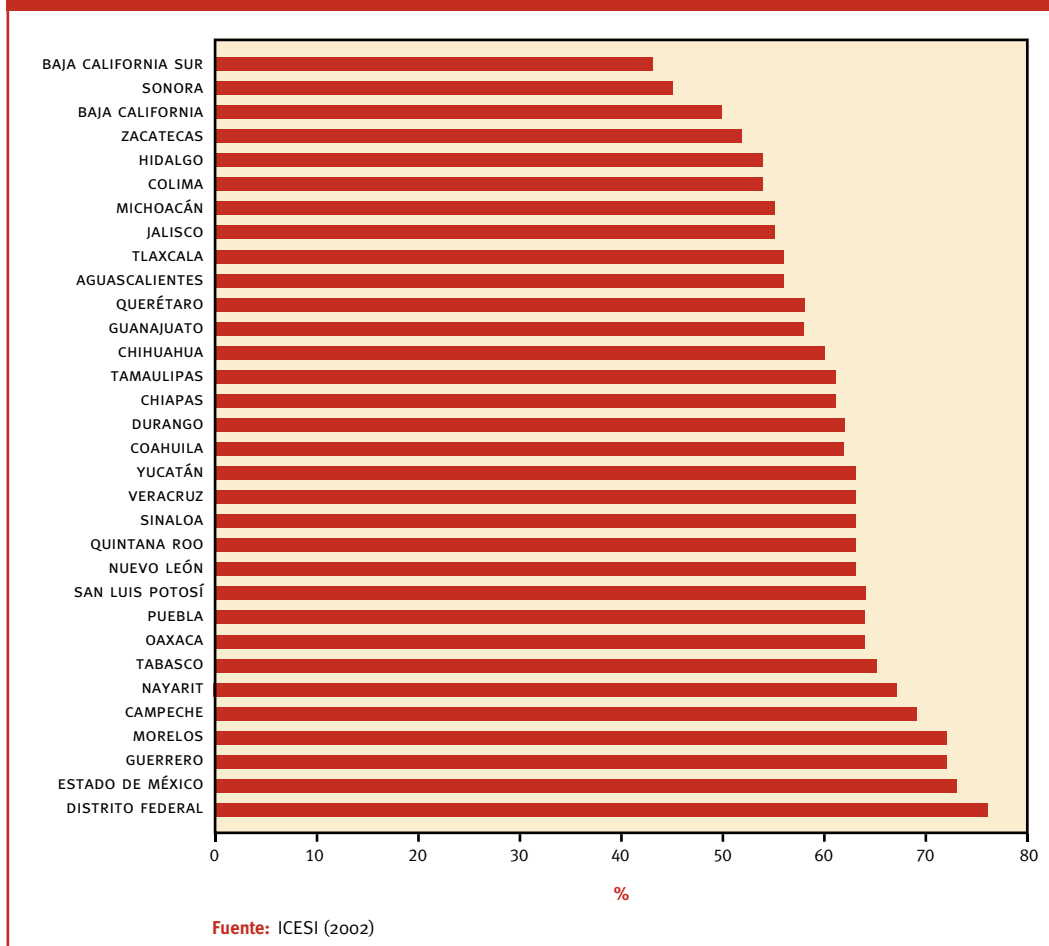
	POSIBLES HECHOS DENUNCIADOS (TOTAL) <sup>1</sup>				TASA DE CRECIMIENTO	POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DEL FUERO FEDERAL <sup>1</sup>				TASA DE CRECIMIENTO	POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DEL FUERO COMÚN <sup>1</sup>				TASA DE CRECIMIENTO
	2000	2001	2002	2003	2000-2003	2000	2001	2002	2003	2000-2003	2000	2001	2002	2003	2000-2003
AGUASCALIENTES	11.75	11.83	12.63	12.55	6.81	0.47	0.57	0.58	0.53	12.77	11.28	11.26	12.05	12.02	6.56
BAJA CALIFORNIA	46.59	43.82	40.14	37.22	-20.11	3.36	3.51	3.22	2.72	-19.05	43.24	40.31	36.92	34.50	-20.21
BAJA CALIFORNIA SUR	32.17	30.59	31.12	29.84	-7.24	1.60	1.69	1.65	1.93	20.63	30.57	28.90	29.47	27.90	-8.73
CAMPECHE	9.20	6.44	4.72	3.91	-57.50	0.74	0.83	0.77	0.97	31.08	8.46	5.61	3.95	2.94	-65.25
COAHUILA	11.73	12.77	11.59	11.92	1.62	0.61	0.56	0.49	0.53	-13.11	11.12	12.21	11.10	11.39	2.43
COLIMA	8.88	9.58	9.68	9.89	11.37	1.10	1.01	1.13	1.18	7.27	7.78	8.57	8.55	8.71	11.95
CHIAPAS	7.71	8.80	8.83	8.67	12.45	0.44	0.43	0.41	0.56	27.27	7.27	8.37	8.41	8.11	11.55
CHIHUAHUA	17.89	20.22	20.45	19.42	8.55	0.95	0.90	1.06	1.26	32.63	16.94	19.32	19.39	18.16	7.20
DF	22.08	20.75	21.46	21.53	-2.49	2.02	1.29	1.25	1.92	-4.95	20.25	19.46	20.21	19.61	-3.16
DURANGO	9.23	15.03	11.46	8.90	-3.58	0.78	0.73	0.69	0.77	-1.28	8.45	14.30	10.77	8.13	-3.79
GUANAJUATO	9.99	13.49	13.22	12.71	27.23	0.54	0.45	0.47	0.49	-9.26	9.45	13.04	12.74	12.22	29.31
GUERRERO	10.84	9.97	9.69	9.51	-12.27	0.43	0.44	0.44	0.44	2.33	10.41	9.53	9.25	9.07	-12.87
HIDALGO	7.77	9.97	9.83	10.96	41.06	0.43	0.49	0.40	0.47	9.30	7.33	9.48	9.43	10.50	43.25
JALISCO	13.88	15.24	15.30	14.59	5.12	0.66	0.80	0.81	0.92	39.39	13.22	14.44	14.49	13.67	3.40
ESTADO DE MÉXICO	14.43	15.63	15.93	15.62	8.25	0.35	0.40	0.30	0.27	-22.86	14.09	15.24	15.64	15.36	9.01
MICHOACÁN	6.58	6.90	7.07	6.93	5.32	0.70	0.50	0.50	0.49	-30.00	5.88	6.40	6.56	6.44	9.52
MORELOS	16.84	21.62	20.18	20.18	19.83	0.92	0.98	0.97	1.40	52.17	15.92	20.64	19.21	18.78	17.96
NAYARIT	10.53	10.83	7.53	6.64	-36.94	0.81	0.87	0.97	0.88	8.64	9.72	9.96	6.56	5.77	-40.64
NUEVO LEÓN	15.00	16.02	14.57	13.15	-12.33	0.34	0.46	0.41	0.47	38.24	14.66	15.56	14.16	12.68	-13.51
OAXACA	10.27	11.42	10.21	11.62	13.15	0.58	0.48	0.57	0.51	-12.07	9.68	10.94	9.64	11.11	14.77
PUEBLA	10.43	11.64	11.63	12.28	17.74	0.41	0.37	0.32	0.34	-17.07	10.01	11.28	11.31	11.94	19.28
QUERÉTARO	15.57	13.29	13.66	13.98	-10.21	0.45	0.53	0.67	0.74	64.44	15.13	12.76	12.98	13.24	-12.49
QUINTANA ROO	26.17	25.06	26.99	26.81	2.45	0.86	0.87	1.76	1.06	23.26	25.30	24.19	25.23	25.75	1.78
SAN LUIS POTOSÍ	20.86	20.19	18.55	19.06	-8.63	0.62	0.61	0.51	0.47	-24.19	20.24	19.58	18.04	18.58	-8.20
SINALOA	8.25	8.29	8.39	8.18	-0.85	1.03	0.82	1.01	0.69	-33.01	7.22	7.47	7.38	7.49	3.74
SONORA	11.75	9.72	9.55	9.03	-23.15	2.39	2.25	2.45	2.32	-2.93	9.37	7.47	7.10	6.72	-28.28
TABASCO	13.59	19.91	19.76	20.17	48.42	1.06	0.63	0.48	0.50	-52.83	12.53	19.28	19.28	19.67	56.98
TAMAULIPAS	16.17	16.49	16.32	16.43	1.61	1.29	0.80	1.00	0.85	-34.11	14.88	15.68	15.32	15.58	4.70
TLAXCALA	6.26	5.55	5.65	5.53	-11.66	0.61	0.52	0.38	0.46	-24.59	5.65	5.03	5.26	5.07	-10.27
VERACRUZ	8.38	8.51	8.98	9.58	14.32	0.32	0.34	0.32	0.39	21.88	8.06	8.18	8.65	9.20	14.14
YUCATÁN	26.37	25.56	28.92	29.39	11.45	0.26	0.43	0.42	0.35	34.62	26.11	25.13	28.51	29.04	11.22
ZACATECAS	9.59	9.37	10.82	10.79	12.51	0.58	0.50	0.46	0.46	-20.69	9.01	8.87	10.35	10.33	14.65
<b>NACIONAL</b>	<b>14.12</b>	<b>14.85</b>	<b>14.71</b>	<b>14.57</b>	<b>3.19</b>	<b>0.81</b>	<b>0.73</b>	<b>0.72</b>	<b>0.78</b>	<b>-3.70</b>	<b>13.31</b>	<b>14.13</b>	<b>14.00</b>	<b>13.79</b>	<b>3.61</b>

<sup>1</sup> Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. Una denuncia de hechos puede involucrar más de un delito, así como uno o más presuntos responsables. Tasas calculadas con base en las estimaciones y proyecciones a mitad del año actualizadas por el Conapo, con datos definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Fuente: Presidencia de la República (2004).

GRÁFICA 5.3

## Porcentaje de delitos no denunciados, 2001



mayor número de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes, seguido por los estados de Morelos, Baja California, Chihuahua y estado de México. En los últimos lugares de esta clasificación se hallaban Sonora, Oaxaca, Michoacán, Zacatecas y Tlaxcala (ver cuadro 5.3).<sup>6</sup>

Diversas fuentes de información sugieren que el crimen es predominantemente local, es decir, que se circunscribe a los ámbitos de convivencia más cercanos a los ciudadanos: su comunidad, su lugar de trabajo, el lugar donde está la escuela de sus hijos. Por ejemplo, se calcula que más de 80% de los delitos reportados en las entidades federativas son del fuero común (ver gráfica 5.4 y

recuadro 5.1). Por otra parte, del total de las denuncias registradas en el año 2000 ante autoridades estatales, 37% correspondió a robos, 18.5% a lesiones, la mayoría dolosas; 2.3% a homicidios y el 42% restante a una variedad de crímenes entre los que se incluyen fraude, estafa y abuso de confianza, amenazas, despojo y allanamiento de morada, violación y secuestro (Zepeda, 2004).

Según cifras del ICESI (2002), durante 2001 el delito más frecuente en México fue el robo (92%, principalmente robo a transeúntes), seguido por lesiones, abuso de autoridad y daño en propiedad ajena (ver cuadro 5.4).

Un indicador que ilustra el grado en que el patrimonio y la integridad física de las personas se ven afectados en distintas entidades federativas es el *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia*, IIDV (ver cuadro 5.5 y recuadro 5.2).

<sup>6</sup> La utilización de encuestas sobre inseguridad pública permite complementar la información oficial sobre denuncias y otros indicadores del delito, con lo cual es posible obtener imágenes más fieles de este problema.

El índice muestra que Baja California y el Distrito Federal fueron entidades de alta incidencia delictiva y violencia en el año 2000. Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco y Guerrero mostraron una incidencia media alta. En los últimos lugares se encuentran Colima, Aguascalientes, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Campeche y Guanajuato, clasificados como estados con incidencia delictiva baja.

Como se ha señalado, la discusión sobre el desarrollo humano no puede limitarse a las dimensiones de este concepto representadas en el IDH. Las libertades de las personas no se definen solamente por su situación en términos de salud, educación e ingreso. Si se acepta la idea de que la protección de la integridad personal y del patrimonio de las personas es crucial para el desarrollo humano, resulta obvio que el IDH

**CUADRO 5.3**

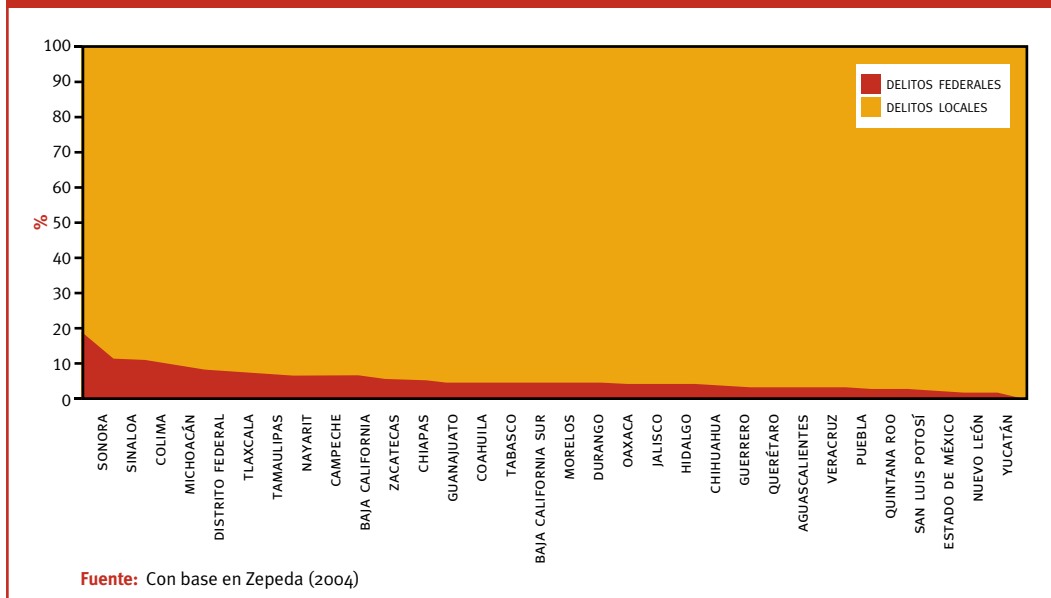
**Delitos cometidos por cada 100 000 habitantes por entidad federativa, 2001**

ENTIDAD	DELITOS/ 100 MIL HABITANTES	ENTIDAD	DELITOS/ 100 MIL HABITANTES	ENTIDAD	DELITOS/ 100 MIL HABITANTES
DISTRITO FEDERAL	17,718	CAMPECHE	3,595	PUEBLA	1,940
MORELOS	5,573	COAHUILA	3,071	CHIAPAS	1,836
BAJA CALIFORNIA	5,531	TAMAULIPAS	3,001	BAJA CALIFORNIA SUR	1,793
CHIHUAHUA	4,979	VERACRUZ	2,768	DURANGO	1,727
ESTADO DE MÉXICO	4,778	SINALOA	2,745	COLIMA	1,704
NAYARIT	4,642	QUERÉTARO	2,445	SONORA	1,638
GUERRERO	4,423	SAN LUIS POTOSÍ	2,356	OAXACA	1,595
JALISCO	4,272	AGUASCALIENTES	2,316	MICHOACÁN	1,471
TABASCO	4,080	GUANAJUATO	2,206	ZACATECAS	1,453
QUINTANA ROO	4,044	YUCATÁN	2,148	TLAXCALA	1,448
NUEVO LEÓN	3,988	HIDALGO	2,090	<b>NACIONAL</b>	<b>4,412</b>

Fuente: ICESI (2002).

**GRÁFICA 5.4**

**Distribución de delitos reportados por ámbito de competencia, 2000**



Fuente: Con base en Zepeda (2004)

**CUADRO 5.4**  
**Información selecta sobre la**  
**inseguridad pública en México, 2001**

<b>INCIDENCIA DELICTIVA</b>	
HOGARES DONDE AL MENOS UNA PERSONA FUE VÍCTIMA DE ALGÚN DELITO	14%
PERSONAS VÍCTIMAS DE LA DELINCUENCIA	4.2 MILLONES
<b>TIPO DE DELITOS</b>	
TIPO DE DELITO MÁS FRECUENTE: ROBO DE LOS ROBOS OCURRIDOS:	92%
ROBO A TRANSEÚNTE	61%
ROBO DE VEHÍCULO	20%
ROBO A CASA-HABITACIÓN	18%
ROBO A COMERCIO	5%
OTROS DELITOS:	8%
DE LOS CUALES:	
LESIONES	50%
ABUSO DE AUTORIDAD	25%
DAÑO EN PROPIEDAD AJENA	25%
AMENAZAS	13%
SECUESTRO	7%
SECUESTRO EXPRÉS	6%
<b>REPORTE DEL DELITO</b>	
VÍCTIMAS QUE REPORTARON EL DELITO ANTE ALGÚN TIPO DE AUTORIDAD	34%
DE LOS CUALES:	
DENUNCIARON ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO	64%
DENUNCIARON ANTE POLICÍA PREVENTIVO/MUNICIPAL	23%
DENUNCIARON ANTE LA POLICÍA JUDICIAL	13%
DENUNCIARON ANTE OTRA AUTORIDAD LOCAL	6%
VÍCTIMAS QUE NO REPORTARON EL DELITO ANTE ALGÚN TIPO DE AUTORIDAD	66%
RAZÓN PARA NO REPORTAR:	
PÉRDIDA DE TIEMPO / TRÁMITES LARGOS Y DIFÍCILES	50%
DESCONFIANZA HACIA LA AUTORIDAD	19%
DELITO DE POCA IMPORTANCIA	9%
NO TENÍA PRUEBAS	9%
<b>PERCEPCIÓN</b>	
PERSONAS QUE PERCIBIERON INCREMENTO EN ALGUNOS DELITOS (DE 2000 A 2001)	75%
PERSONAS QUE SE SIENTEN INSEGURAS EN EL LUGAR DONDE RADICAN	47%
PERSONAS QUE HAN DEJADO DE REALIZAR ACTIVIDADES POR TEMOR A SER VÍCTIMAS DE ALGÚN DELITO	23%
ACTIVIDADES QUE HAN DEJADO DE REALIZAR:	
SALIR DE NOCHE	81%
LLEVAR DINERO EN EFECTIVO	44%
USAR JOYAS	37%
VISITAR PARIENTES O AMIGOS QUE VIVEN LEJOS	27%
SALIR MUY TEMPRANO	20%
TOMAR UN TAXI	19%
USAR TRANSPORTE PÚBLICO	15%
<b>ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA INSEGURIDAD</b>	
PÉRDIDAS MATERIALES A CAUSA DEL DELITO ESTIMADAS POR LOS PROPIOS ENTREVISTADOS	
MENORES A \$5,000	74%
MENORES A \$1,000	42%
<b>Fuente:</b> ICESI (2002).	

deja fuera dimensiones importantes y que las condiciones de inseguridad en cualquier país necesariamente afectan al desarrollo humano en su concepción más completa.

Una forma de ilustrar esta idea es observar cómo se sitúan las entidades mexicanas de acuerdo con su posición en términos de IDH y de IIDV (ver gráfica 5.5).

Puede observarse, por ejemplo, cómo el Distrito Federal, Baja California y Quintana Roo, que muestran altos niveles de IDH, presentan al mismo tiempo los niveles más altos en incidencia delictiva y violencia en México. Si el desarrollo humano sólo se midiera por el IDH, dichas entidades ocuparían lugares privilegiados a nivel nacional. Sin embargo, su alta incidencia delictiva y violencia evidencian que el estado de las libertades de las personas que las habitan no necesariamente es el mejor del país.

El caso opuesto lo ejemplifican Michoacán, Veracruz, Zacatecas e Hidalgo, que a pesar de tener niveles de IDH relativamente bajos, también muestran niveles relativamente menores de incidencia delictiva y violencia. Al incorporar el nivel de inseguridad en el análisis, las conclusiones sobre el desarrollo humano de sus habitantes podrían ser menos pesimistas que las obtenidas si sólo se tomara en cuenta su IDH.

Entre las entidades más favorecidas se encuentran Aguascalientes y Coahuila, las cuales muestran niveles relativamente altos de IDH junto con niveles relativamente bajos de incidencia delictiva y violencia. Por otra parte, los estados menos favorecidos al tomar en cuenta su situación de inseguridad son Guerrero y Oaxaca, pues no solamente se encuentran entre los últimos lugares en IDH, sino que también presentan niveles relativamente elevados de incidencia delictiva y violencia, según el IIDV.

### Impactos de la inseguridad

El crimen y la inseguridad restringen la libertad de las personas. En ese sentido, afectan de manera sustancial la calidad de vida y generan pérdidas en desarrollo humano de todos los individuos de una sociedad en dimensiones que no pueden capturarse por la medición del IDH.

## RECUADRO 5.1

### Delitos del fuero federal y del fuero común

#### DELITOS DEL FUERO FEDERAL

Los delitos federales son aquellos mencionados en leyes federales y en tratados, y los señalados en el Código Penal Federal. Algunos ejemplos son:

- Delitos contra la seguridad de la nación: traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.
- Delitos contra el derecho internacional: piratería y violación de la inmunidad.
- Delitos contra la humanidad: genocidio y violaciones a las garantías individuales.
- Delitos en materia de vías de comunicación: ataque a las vías de comunicación y violación de correspondencia.
- Delitos contra la salud: tráfico de narcóticos.
- Delitos cometidos por servidores públicos: cohecho, peculado, concusión y enriquecimiento ilícito.
- Revelación de secretos y acceso ilícito a equipos o sistemas Informáticos.
- Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

#### DELITOS DEL FUERO COMÚN

La lista de delitos del fuero común varía según la entidad federativa. Sin embargo, se puede tomar como ilustrativo el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, que clasifican los delitos en:

- Delitos contra la salud.
- Delitos contra la seguridad pública.
- Delitos contra la moral.
- Delitos contra la economía pública.
- Delitos contra el estado civil y bigamia.
- Delitos contra la paz y seguridad de las personas.
- Delitos contra la vida y la integridad corporal.
- Delitos contra el honor.
- Delitos contra las personas en su patrimonio.

**Fuente:** Rowland y Navarro (2004).

Además de tener costos psicológicos y en la vida comunitaria, implican costos económicos que afectan desproporcionadamente a individuos de menores ingresos, lo que refuerza la desigualdad en otras dimensiones.

El impacto del crimen sobre las personas puede examinarse al determinar el valor del daño sufrido cuando éste puede cuantificarse (bienes robados, tiempo perdido u otros daños como porcentaje del presupuesto del individuo o del hogar) o evaluando el costo de las acciones de prevención.

Respecto al primer componente, la información disponible indica que en 42% de los delitos el valor de lo perdido no rebasó mil pesos (ver cuadro 5.4). La pérdida frecuente de sumas relativamente pequeñas –sean en efectivo, bienes físicos, en pagos de atención médica o en tiempo perdido por ausencias de trabajo– representa un impacto

importante sobre la economía de los hogares de bajos ingresos en México (Ver Gráfica 5.6).<sup>7</sup>

Por otra parte, debe considerarse el costo relativo de las acciones de prevención tomadas por distintos sectores de la sociedad, como variar rutas y horarios de viaje al trabajo para evitar peligros, o bien realizar gastos en distintas formas de defensa contra el robo y el asalto a casas habitación. Los cambios de ruta son especialmente complicados para la gente de menores ingresos debido al costo marginal que representa tomar segmentos adicionales de transporte público en las ciudades mexicanas con el fin de evitar ciertas zonas, pues generalmente hay que hacer un pago en cada segmento. En contraste, cambiar la ruta de un automóvil privado para evitar una zona

<sup>7</sup> Para un análisis sobre el impacto distributivo del crimen en la ciudad de México véase Villoro y Teruel (2004).

insegura cuesta muy poco en términos marginales al propietario del vehículo. En los hogares, el costo relativo de levantar una cerca para proteger la casa es menor para una familia de ingresos medios o altos que para una familia de bajos ingresos.

Las medidas aplicadas por los individuos y las familias para evitar ser víctimas de delitos también implican una pérdida importante de oportunidades de desarrollo humano. Alrededor de 23% de los mexicanos ha dejado de realizar actividades que implican salir de noche o salir muy tem-

**CUADRO 5.5**  
**Índice de incidencia delictiva y violencia, 2000.**

ENTIDAD FEDERATIVA	ÍNDICE	INCIDENCIA	ROBOS REPORTADOS POR CADA 100 MIL HABITANTES	HOMICIDIOS INTENCIONALES POR CADA 100 MIL HABITANTES	LESIONES INTENCIONALES POR CADA 100 MIL HABITANTES	RESTO DE DELITOS POR CADA 100 MIL HABITANTES
BAJA CALIFORNIA	63.13	ALTA	2,114	18.49	426	2,972
DISTRITO FEDERAL	56.73	ALTA	1,252	8.24	224	16,234
QUINTANA ROO	44.24	MEDIA ALTA	1,061	18.74	323	2,641
OAXACA	38.97	MEDIA ALTA	233	54.03	161	1,147
TABASCO	38.79	MEDIA ALTA	459	11.1	397	3,213
GUERRERO	38.55	MEDIA ALTA	345	45.43	127	3,906
BAJA CALIFORNIA SUR	36.51	MEDIA BAJA	1,228	7.31	311	247
ESTADO DE MÉXICO	36.26	MEDIA BAJA	566	20.81	236	3,955
CHIHUAHUA	33.75	MEDIA BAJA	857	17.66	160	3,944
SAN LUIS POTOSÍ	31.94	MEDIA BAJA	397	11.05	335	1,613
DURANGO	29.09	MEDIA BAJA	447	19.6	224	1,037
MORELOS	27.84	MEDIA BAJA	634	22.63	40	4,876
NUEVO LEÓN	27.28	MEDIA BAJA	599	3.21	236	3,150
YUCATÁN	27.03	MEDIA BAJA	571	1.51	300	1,276
TAMAULIPAS	26.84	MEDIA BAJA	559	8.03	223	2,211
CHIAPAS	24.95	MEDIA BAJA	155	31.65	104	1,546
NAYARIT	24.37	MEDIA BAJA	414	8.15	161	4,059
COAHUILA	22.26	BAJA	363	4.92	202	2,501
TLAXCALA	21.92	BAJA	180	29.09	77	1,162
SINALOA	21.00	BAJA	358	19.67	70	2,297
PUEBLA	20.77	BAJA	334	11.29	160	1,435
JALISCO	19.44	BAJA	541	7.69	66	3,657
SONORA	18.6	BAJA	286	8.57	161	1,182
QUERÉTARO	18.24	BAJA	460	4.34	135	1,845
VERACRUZ	18.03	BAJA	197	6.73	151	2,413
GUANAJUATO	17.94	BAJA	314	4.87	159	1,728
CAMPECHE	17.52	BAJA	202	7.96	109	3,276
HIDALGO	16.77	BAJA	212	6.08	150	1,722
ZACATECAS	16.14	BAJA	271	5.17	153	1,024
MICHOACÁN	15.79	BAJA	232	12.22	96	1,131
AGUASCALIENTES	12.87	BAJA	332	1.48	91	1,892
COLIMA	10.05	BAJA	182	8.29	30	1,484

Fuente: Zepeda (2004) e ICESI (2002).

prano, llevar dinero en efectivo, usar joyas o visitar a familiares o amigos que vivan en localidades lejanas (ver cuadro 5.4). En este sentido, el ejercicio de libertades y la posibilidad de alcanzar objetivos personales se ven seriamente restringidos en acciones tan básicas como salir a la calle.

Asimismo, las personas de menor ingreso en zonas urbanas pueden ser víctimas del crimen con mayor frecuencia que otros grupos socioe-

conómicos debido a su nivel de exposición a situaciones de riesgo, tanto en sus lugares de residencia como de trabajo. Por otra parte, la población de bajos recursos recorre en promedio distancias más largas a sus lugares de trabajo y lo hace en medios de transporte más inseguros. El cuadro 5.4 muestra que el transporte público y las calles de México son lugares percibidos como inseguros.

**RECUADRO 5.2**

**Algunas precisiones metodológicas sobre el índice de incidencia delictiva y violencia**

El Índice de incidencia delictiva y violencia es un promedio de cuatro variables: robos, homicidios intencionales, lesiones intencionales y otros delitos. Cada una de ellas se estandarizó para tomar valores entre 0 y 100. El valor de 100 se asigna al estado con la mayor incidencia en la variable correspondiente. Por ejemplo, en el caso de robos a Baja California le correspondió el valor más alto al tener una incidencia de 2 mil 114 por cada 100 mil habitantes; el valor asignado a cada entidad federativa se calcula mediante una regla de tres. Finalmente, el IIDV es un promedio simple de las cuatro dimensiones.

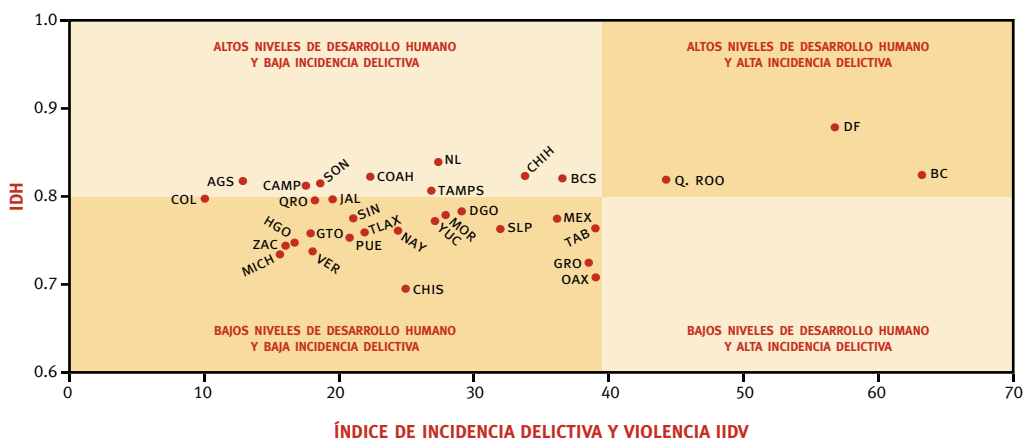
Debido a que las variables se presentan en términos proporcionales (como la ponderación por cada 100 mil habitantes) y han sido estandarizadas, el índice puede utilizarse para comparar a las entidades. Por ejemplo, podría decirse que la incidencia delictiva y violencia o inseguridad ciudadana en Quintana Roo (valor del índice: 44.24) es, en términos generales, el doble que el de Coahuila (índice: 22.26).

Por último, la dispersión del índice ha sido dividida en cuatro cuartiles, (en este caso 63.13 menos 10.05 entre cuatro), para establecer cuatro rangos de incidencia que permita incorporar a las entidades en las categorías alta, media alta, media baja y baja, según se encuentren en el rango superior (arriba de 75%), sobre la media (entre 50% y 75%), por debajo de la media (entre 25% y 50%) o inferior (debajo de 25%) de la dispersión del índice.

Fuente: Zepeda (2004).

**GRÁFICA 5.5**

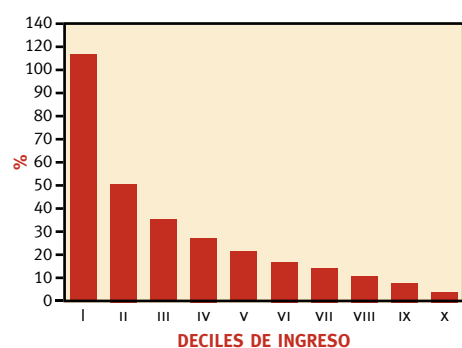
**Desarrollo humano e incidencia delictiva en las entidades federativas**



Fuente: Con base en cuadros A7 y A21 del apéndice estadístico

**GRÁFICA 5.6**

**Porcentaje que representa un robo de mil pesos en el ingreso monetario mensual de una familia**



**Fuente:** Cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, 2002

### Posibilidades de acción

Existe hoy la percepción pública de que las instituciones mexicanas de procuración de justicia no están cumpliendo con su tarea de proteger la integridad de las personas y sus bienes. Prueba de ello es la alta proporción de individuos que no denuncian los delitos de los que son víctimas, principalmente por considerar que hacerlo implica una pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles o simplemente porque desconfían de las autoridades (ver cuadro 5.4). Una evidencia de lo anterior es que la policía se ubica en la penúltima posición en términos de confianza entre una lista de 13 instituciones de importancia para la vida pública y privada en México (ver recuadro 5.3). El fortalecimiento institucional, la prevención y la rendición de cuentas a la sociedad ofrecen importantes posibilidades de acción para mejorar el combate a la inseguridad en el ámbito local y al mismo tiempo generar un ambiente de mayor confianza hacia las autoridades encargadas de esta tarea.

Es importante señalar que las instituciones de procuración de justicia en México enfrentan retos sumamente importantes en el combate a la inseguridad. La magnitud del problema que enfrentan es enorme en relación con los recursos destinados a su atención y ello explica en cierta medida la imposibilidad de cumplir con

**RECUADRO 5.3**

**Confianza en instituciones mexicanas**

En una escala donde 0 es nada y 10 es mucho, ¿qué tanto confía en..?

La Iglesia	8.2
El Ejército	7.8
Los medios de comunicación	7.4
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	7.4
El Instituto Federal Electoral	7.4
La Suprema Corte de Justicia de la Nación	6.5
El Presidente de la República	6.5
Los empresarios	6.1
Los senadores	5.4
Los partidos políticos	5.4
Los sindicatos	5.3
La policía	5.2
Los diputados	4.9

**Fuente:** Consulta Mitofsky (2005).

sus tareas en una forma que los ciudadanos perciban como satisfactoria (ver recuadro 5.4).

### Fortalecimiento institucional

El capítulo 4 muestra que la ventaja de un sistema federal radica en asignar determinadas tareas al nivel de gobierno que goce de más ventajas comparativas para llevarlas a cabo. En el mismo sentido, este informe argumenta que el fortalecimiento de las instituciones municipales es una de las mejores posibilidades de combate a la inseguridad desde el ámbito local, pues el municipio tiene mayores posibilidades de establecer relaciones estrechas con los residentes.

Los municipios cuentan con una red de relaciones vecinales que puede ayudar a la resolución de problemas percibidos por la comunidad como prioritarios y los ciudadanos cuentan con la cercanía de las autoridades municipales para acudir a ellas como primer eslabón de la administración pública. Así, los ayuntamientos pueden tener mejor conocimiento de las necesidades locales que los gobiernos estatales y el federal.

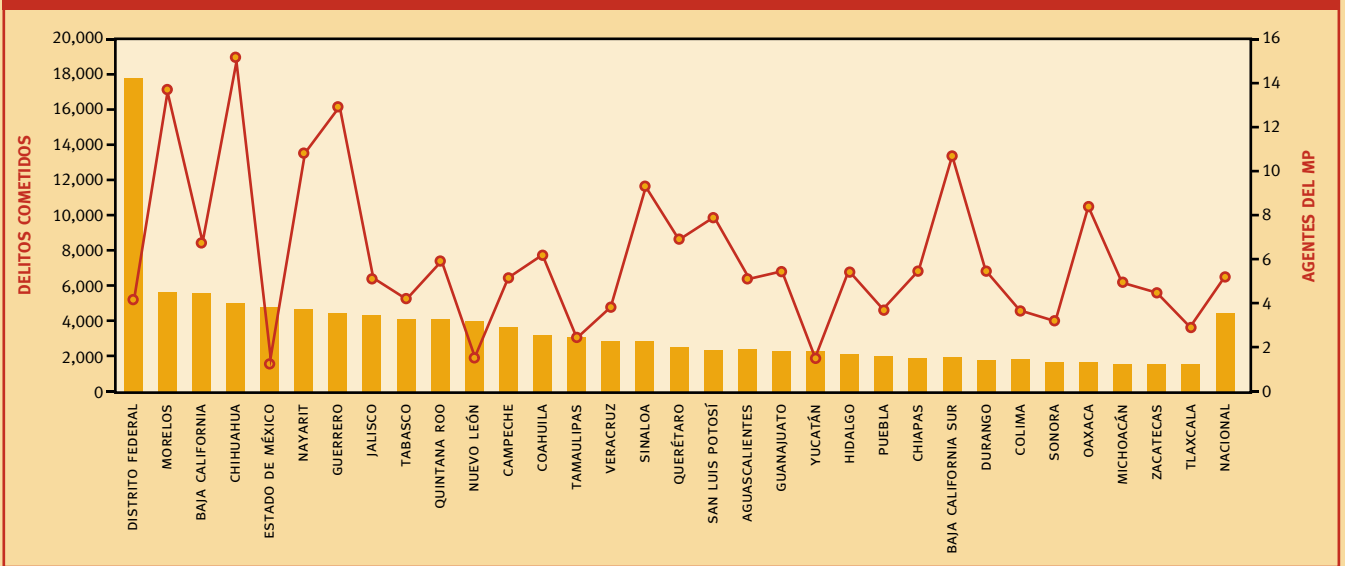
La ventaja comparativa de los funcionarios municipales es el conocimiento de las colonias, los pueblos, los mercados, los centros de trabajo, las calles y el transporte público, lugares donde los crímenes ocurren con mayor frecuencia. El

**RECUADRO 5.4**

**La dimensión del problema del crimen y los recursos públicos locales para la atención de las víctimas**

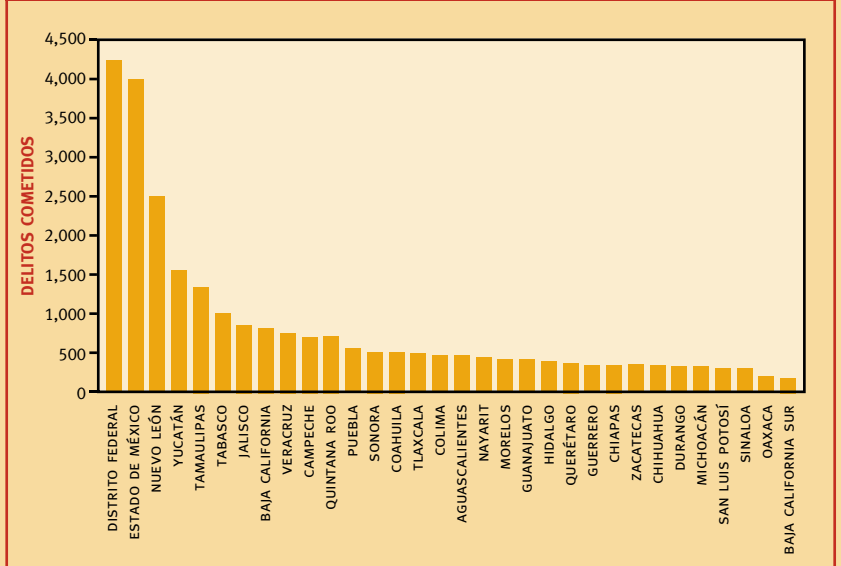
Uno de los grandes problemas con relación al crimen y su prevención y denuncia tiene que ver con los recursos administrativos. Un ejemplo es la cantidad de agentes del Ministerio Público en el país y por entidad federativa en relación con el número de delitos cometidos. Las gráficas siguientes muestran, por ejemplo, que en el estado de México y el Distrito Federal se habrían cometido alrededor de 4 mil delitos por cada agente del Ministerio Público en un año, lo cual implica que cada agente habría tenido que atender 11 delitos diarios si trabajara los 365 días del año. Además, cada funcionario habría tenido que dedicar solamente 50 minutos a cada caso, suponiendo que su jornada diaria fuera de diez horas continuas. Todo esto sin considerar el rezago acumulado. Otros estados que, según la información que se presenta, tienen una incidencia delictiva desproporcionada con relación a los recursos del Ministerio Público local son Nuevo León, Yucatán y Tamaulipas.

**Agentes del Ministerio Público y delitos cometidos por cada 100 mil habitantes**



Esta situación nos muestra que los recursos públicos son extremadamente limitados comparados con la dimensión del problema de la inseguridad y el crimen en México. Es decir, aun si dejáramos a un lado los problemas de diseño institucional, una primera debilidad del sistema para garantizar los derechos de las víctimas es la incapacidad de atender apropiadamente las denuncias. Esto a su vez desincentiva al afectado a presentar denuncia debido al costo en tiempo, lo complejo del proceso, la mala calidad de la atención y la baja probabilidad de esclarecimiento del caso y resarcimiento de su daño físico, moral y económico.

**Número de delitos cometidos entre el número de agentes del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes**



Fuente: Con base en ICESI (2002) y Zepeda (2004).

hecho de que muchos funcionarios municipales procedan del mismo lugar donde ejercen sus funciones también les ayuda a conocer los patrones de actividad delictiva y de conflicto. Además, los municipios están en mejor posición que otros niveles de gobierno para organizar reuniones periódicas y crear canales de comunicación con los residentes para fortalecer el tejido asociativo de la comunidad local (ver recuadro 5.5).

Finalmente, cabe señalar la capacidad que tienen los municipios de coordinar diversas tareas administrativas relacionadas con el uso del suelo, la construcción de obras públicas y la prestación de servicios que inciden en las tareas vinculadas al orden público. La coordinación entre distintas funciones del gobierno municipal puede actuar para detectar lugares riesgosos, prevenir delitos y aumentar la percepción de seguridad de los residentes.

A pesar de ello, los municipios no pueden enfrentar ni resolver el problema de seguridad pública actuando solamente por su cuenta. La complejidad de los problemas de violencia e inseguridad, al igual que los marcos legales vigentes, indican que los otros órdenes de gobierno gozan de ventajas comparativas en esta materia.

Los municipios pueden contar con cuerpos de policía exclusivamente preventivos y de tránsito, según los artículos 21 y 115 constitucionales. La policía municipal no está facultada para investigar crímenes y sólo apoya a los ministerios públicos (estatales y federal) cuando se les solicita explícitamente (ver recuadro 5.6).

En contraste, el gobierno federal y los gobiernos estatales cuentan con cuerpos de policía preventiva, Policía Judicial (auxiliar de los ministerios públicos en la investigación y seguimiento de criminales bajo la autoridad de las procuradurías de justicia), agentes investigadores del Ministerio Público y peritos especializados en criminalística. Sin embargo, aun con estas ventajas, la eficacia de las policías estatales no está garantizada. Si se toma por ejemplo el número de policías por cada 100 detenciones en ciudades importantes de México y otros países, se observa que en el Distrito Federal por cada 100 detenciones hay mil 295 policías, mientras que en Washington existen 14

policías, en Londres 18 y en Madrid 35 para el mismo número de detenciones (Zepeda, 2004).

El artículo 21 constitucional también establece las bases para que la función de seguridad pública se realice en una forma coordinada con las corporaciones policiacas de los tres niveles de gobierno con base en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Según este esquema, la coordinación debe llevarse a cabo mediante la suscripción de convenios entre los distintos niveles de gobierno y/o a partir de las resoluciones tomadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (ver recuadro 5.7).

Muchos municipios mexicanos han emprendido acciones de seguridad pública. Sin embargo, su actuación suele orientarse hacia medidas parciales en lugar de una planeación integral y una programación sistemática (Rowland, 2002). Así, existen obstáculos que dificultan a los ayuntamientos ofrecer mayor seguridad pública:

- 1) Los gobiernos municipales suelen carecer de experiencia y capacidad en la identificación, planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Si han avanzado en temas como recaudación financiera y administración, en sectores más complejos como la seguridad pública todavía tienen pocos cuadros entrenados.
- 2) Existen dificultades para incorporar a los residentes en el diseño e implementación de políticas de seguridad pública municipal. Algunos mecanismos formales de participación no parecen ser suficientes; además, el ambiente de desconfianza y eventual conflicto entre los residentes y los agentes de seguridad pública complica los esfuerzos en la materia.
- 3) Las estructuras organizacionales y las facultades de las policías municipales no se han reformado en la misma medida que otras estructuras de la administración municipal, lo cual merma sus posibilidades de acción ante un problema complejo y cambiante. Por ejemplo, su naturaleza preventiva y la imposibilidad para realizar investigaciones limita su efectividad para atacar los focos locales de

## RECUADRO 5.5

### Programas municipales en favor de la seguridad pública en Chiapas

En Chiapas, uno de los estados con niveles de desarrollo humano más bajos del país, se ha diseñado una estrategia de la seguridad pública basada en la participación comunitaria. Su enfoque parte de la idea de que la política de seguridad ciudadana debe surgir de los consejos municipales e intermunicipales de Seguridad Pública y de los comités municipales, regionales y estatal de Consulta y Participación Ciudadana. Asimismo, debe articularse con programas de educación, inserción social, reconversión de capacidades productivas, acceso a la cultura, a los deportes y a la recreación, entre otros. Algunos programas planteados por dicha estrategia son:

#### "Por la seguridad de la comunidad"

Mediante la instalación de buzones se pretende captar las quejas y sugerencias de la población en materia de seguridad y justicia en casos que deba conocer el agente del Ministerio Público, que deban tratarse en los consejos municipales de Seguridad Pública o que competan a la Contraloría General de Gobierno con base en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. También se utilizan para el planteamiento de diferencias entre los propios integrantes de la comunidad, lo que propicia la mediación como alternativa para solucionar conflictos internos. El control de los buzones está a cargo del presidente, el secretario general y el tesorero del Comité de Consulta y Participación Ciudadana.

#### "Alerta ciudadana"

Este pretende ser un programa de prevención de delitos en el que participan ciudadanos que colaboran entre sí y con las corporaciones policiacas para evitar convertirse en víctimas de infracciones o delitos, mediante las siguientes acciones:

- a) Realizar actividades en su colonia, barrio, fraccionamiento o comunidad, de manera que sus habitantes estén organizados y alertas ante cualquier evento.
- b) En caso de actividades sospechosas, tomar medidas o reportarlas al número telefónico de atención a emergencias 066.
- c) Colaborar para que el alumbrado público funcione adecuadamente, los árboles estén debidamente podados y los lotes baldíos estén cercados o limpios, de forma tal que permitan el libre tránsito, y que todas las calles tengan nomenclatura para que, en caso de emergencia, se puedan identificar con rapidez.
- d) Distribuir a través de la organización vecinal existente, casa por casa, en postes y otros sitios visibles, material impreso con información sobre cómo prevenir conductas delictivas, brindar atención a víctimas y sobre los servicios de atención a emergencias.

#### "Por dónde va la inseguridad"

El propósito de este programa es que los comités de Consulta y Participación Ciudadana elaboren encuestas sobre la percepción de la inseguridad. Se trata de elaborar indicadores que muestren cuántas infracciones y delitos se cometen y cuántos son denunciados; así como identificar las razones por las que no se acudió ante el agente del Ministerio Público o los jueces municipales o calificadoros. Entre la información que dichas encuestas pretenden capturar están el lugar de ocurrencia del delito, el día de la semana en que se cometió, la forma exacta de la amenaza o agresión, las pérdidas económicas o materiales calculadas, el problema de seguridad considerado más importante en el municipio o colonia; la causa más frecuente de los delitos, la medida propuesta por el encuestado para reducir la incidencia delictiva y su disposición a participar en programas de prevención de las infracciones y delitos.

#### "Conéctese a la seguridad comunitaria"

Con este programa se pretende que los vecinos instalen alarmas en las fachadas de sus domicilios y que las interconecten por aceras o calles. Aunque este sistema ya existía en algunos municipios, faltaba conectar las alarmas a las centrales de emergencia o de las corporaciones policiacas.

Esta estrategia reconoce que el número de policías en la comunidad es muy reducido, pero también que la solución óptima no implica necesariamente contratar más. El argumento central es que las bases para crear un entorno más seguro son el trabajo de prevención y formas adecuadas de organización vecinal que permitan a la sociedad participar en las acciones de vigilancia.

**Fuente:** Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chiapas (2005).

inseguridad como su habilidad de mantener un espíritu positivo y proactivo entre los agentes. También influye el hecho de que los policías municipales suelen tener bajos niveles de preparación académica y técnica, así como salarios relativamente bajos que difícilmente proveen los incentivos necesarios para realizar su trabajo de la manera más eficaz y honesta posible.

- 4) Problemas en la creación de relaciones intergubernamentales que apoyen los esfuerzos locales. A pesar de la existencia del SNSP –entidad creada precisamente para facilitar esta tarea–, las autoridades municipales suelen sentirse excluidos de la planeación de políticas y de las operaciones intergubernamentales, y en ocasiones incluso invadidos en sus atribuciones (Rowland, 2003). Además, la asignación de recursos suficientes para llevar a cabo las

actividades de coordinación entre niveles de gobierno dentro del marco del SNSP y hacerlas útiles es crucial para el funcionamiento efectivo de un sistema de esta naturaleza (ver recuadro 5.8).

#### **Prevención: detección de riesgos, diseño urbano y estrategias comunitarias**

La prevención de la inseguridad sigue siendo una línea de acción básica de la cual muchos municipios mexicanos pueden obtener el máximo provecho (Rowland, 2002). Los gobiernos locales de otros países han desarrollado extensos campos de acción que incluyen tres tipos de estrategias de prevención: la detección de riesgos, el diseño urbano y el fortalecimiento de redes sociales locales.

Muchas técnicas de detección de riesgos para fomentar la seguridad pública están asociadas a la identificación y análisis de focos rojos (lugares donde ocurre un número relativamente alto de

#### **RECUADRO 5.6**

#### **La norma constitucional mexicana en materia de seguridad pública**

##### **Artículo 21**

Según el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala.

Este artículo estipula también que la actuación de las instituciones policiales deberá regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Asimismo, la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios deben coordinarse en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

##### **Artículo 115**

Según el artículo 115 constitucional, los municipios están investidos de personalidad jurídica y pueden manejar su patrimonio conforme a la ley. En ese sentido, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen la materia, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Uno de los objetivos de las leyes a que se refiere el párrafo anterior es establecer las normas de aplicación general para celebrar convenios para la provisión de servicios públicos entre los que se encuentran la seguridad pública –en los términos del artículo 21 de la Constitución–, la policía preventiva municipal y tránsito.

Además, este artículo estipula que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente, pero estará obligada a acatar las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que él o ella juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Finalmente, este artículo otorga al Ejecutivo federal el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

**Fuente:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 17 de marzo de 2005.

## Sistema de seguridad pública municipal

El conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ámbito municipal son el fundamento de actuación de la policía, cuyos agentes sólo podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezcan las leyes federales y estatales, así como los reglamentos vigentes en el municipio.

Este sistema de seguridad pública municipal comprende los órganos, recursos humanos y administrativos del municipio que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y la tranquilidad pública del territorio y las localidades municipales.

Los elementos que componen la organización de la seguridad pública municipal son:

- Dirección de Seguridad Pública
- Policía municipal
- Juzgados calificadoros
- Centros de detención municipales (cárceles municipales)
- Órganos de participación ciudadana en materia de seguridad pública

### Dirección de Seguridad Pública

Depende del ayuntamiento y está bajo los órdenes del presidente municipal. Para el auxilio de las funciones de seguridad pública, el municipio contará con la policía Municipal, que realiza funciones de agrupamiento, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiacos y está investida de la capacidad que le otorgan las leyes para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal.

### Órganos de la policía municipal

En términos generales, son aquellas unidades que tienen funciones específicas en la corporación de la policía del municipio, como la Dirección de Policía y la Dirección de Tránsito en aquellos ayuntamientos donde existan ambas funciones.

### Elementos de la policía municipal

Son las personas que se desempeñan en la función pública y se obligan a cumplir con los reglamentos y disposiciones disciplinarias que establezcan las autoridades municipales.

### Juzgados calificadoros

Son una autoridad auxiliar del ayuntamiento y sus titulares son nombrados por el ayuntamiento o directamente por el presidente municipal. Cuando un ciudadano incurre en conductas contrarias a las normas municipales, la policía municipal debe llevarlo ante el juez calificador; éste ejerce su jurisdicción administrativa e impone al infractor una multa o arresto preventivo hasta por 36 horas, facultad señalada por el artículo 21 constitucional y en los respectivos bandos o reglamentos municipales.

### Centro de detención municipal (cárceles municipales)

El ayuntamiento tiene facultades administrativas y de operación en los centros de detención municipal a través de una autoridad nombrada para procurar que el centro reúna las debidas condiciones de seguridad e higiene. En los centros de detención municipales únicamente deberán encontrarse quienes hayan sido arrestados por haber cometido infracciones o faltas administrativas, y nunca por más de 36 horas por disposición del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sólo excepcionalmente y de manera temporal se podrá custodiar en dichos establecimientos a presuntos responsables de algún delito que hayan sido detenidos en flagrancia o como consecuencia de una orden de aprehensión por el tiempo necesario para tramitar su traslado a los lugares de detención dependientes del Ministerio Público. La seguridad del centro de detención municipal está a cargo de elementos contratados por el ayuntamiento.

**Fuente:** E-local (Portal de referencia de estados y municipios del gobierno federal).

## RECUADRO 5.8

### El Sistema Nacional de Seguridad Pública

En 1994 se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El propósito de la reforma fue crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), cuyos propósitos fundamentales fueron:

- Aplicar una política nacional integral de seguridad pública;
- Fortalecer al Estado mexicano;
- Combatir sistemáticamente la delincuencia;
- Responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales;
- Coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal), y
- Establecer cuatro objetivos básicos:
  1. Profesionalización del personal de seguridad pública mediante programas especializados;
  2. Modernización tecnológica de los servicios de seguridad pública;
  3. Sistematización e intercambio de información entre las instituciones de seguridad pública del país;
  4. Coordinación con las instancias y órganos auxiliares de seguridad pública.

En noviembre de 1995 se promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual contiene las normas básicas de coordinación entre los tres niveles de gobierno y señala principios, materias, instancias e instrumentos de coordinación.

En la ley se prevé la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Pública como órgano superior de coordinación del SNSP y se creó la figura de secretario ejecutivo, responsable de:

- Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del consejo;
- Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el consejo, llevar archivo de éstos y de diversos instrumentos jurídicos;
- Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del consejo;
- Proponer al consejo para su aprobación políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país;
- Elaborar y publicar informes de actividades del consejo;
- Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;
- Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como recabar todos los datos que se requieran;
- Informar periódicamente al consejo de sus actividades;
- Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios desarrollen de manera más eficaz sus funciones;
- Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el consejo, y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;
- Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública;
- Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública, y
- Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

Por iniciativa de la Presidencia de la República, a partir del 1 de diciembre de 2000 se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública federal.

Las funciones que desarrollaba la Secretaría de Gobernación en la materia quedaron adscritas a esta nueva dependencia, con lo cual las unidades administrativas correspondientes se integraron a esta nueva estructura de la administración pública federal.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública. Se creó para apoyar al secretario ejecutivo en las responsabilidades asignadas.

## RECUADRO 5.8 (CONTINUACIÓN)

### El Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), delinea la política nacional y articula las funciones institucionales, normas y acciones de los tres niveles de gobierno.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es la instancia superior del SNSP y está integrado por:

- Secretario de Seguridad Pública (preside).
- Gobernadores de los estados.
- Secretario de la Defensa Nacional.
- Secretario de Marina.
- Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- Procurador general de la República.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Secretario ejecutivo del Sistema.

Los propósitos fundamentales del CNSP son:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública.
- Integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia, para que el Estado cumpla su función de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Revalorar y dignificar a las instituciones de seguridad pública, para que éstas formen a su personal bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- Establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas específicas para mejorar los servicios de seguridad pública.
- Integrar y coordinar a todas las instituciones involucradas en la seguridad pública

#### ¿Qué es el SNSP?

- Entidad jurídica integrada por las instancias, instrumentos, políticas y servicios tendientes a alcanzar seguridad pública en el país;
- Instancia que coordina las acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y de las dependencias federales;
- Órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, y para la readaptación social;
- Instrumento integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la seguridad pública nacional.

El SNSP no es un órgano de autoridad, ya que:

- No sustituye a ninguna corporación o institución de seguridad pública;
- No interviene en operaciones policíacas;
- No cuenta con fuerzas de seguridad;
- No suplente a ninguna autoridad de prevención, procuración o administración de justicia, de ejecución de penas ni de tratamiento de menores infractores;
- No realiza directamente investigaciones ni labores de inteligencia.

**Fuente:** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Seguridad Pública. [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx). (Visita: marzo de 2005).

crímenes dentro de determinada zona) con el fin de disminuir el número de incidentes de crimen y violencia, por ejemplo, un cajero automático en una calle poco transitada y mal iluminada, o el trayecto que recorren los jornaleros agrícolas hasta su hogar el día en que reciben su paga.

Los conocimientos de los gobiernos municipales y su posibilidad de recoger información de fuentes comunitarias informales (vecinos que viven cerca del área de actividad delictiva o situación de riesgo, por ejemplo) les dan ventajas claras al aplicar este tipo de estrategia y tratar de incentivar a empresas o propietarios de establecimientos que pueden ser víctimas del delito para cooperar con sus esfuerzos.

En cuanto al diseño urbano o la arquitectura de paisaje, existen diversos cambios que pueden hacerse en determinados lugares para facilitar la vigilancia tanto por policías como por residentes y a la vez fomentar la percepción de seguridad de los usuarios. Los municipios podrían aprovechar tanto su conocimiento de las localidades como sus facultades en materia de

uso de suelo, permisos de construcción y obras públicas para realizar acciones en este sentido.

De la misma forma, es posible disminuir las tasas de delincuencia y mejorar la percepción de seguridad pública por medio de acciones que fortalezcan las redes sociales entre los residentes de un barrio o colonia. La lógica de esta estrategia es que el conocimiento entre los vecinos y otras personas que frecuentan determinado lugar abre la posibilidad de ejercer un control informal sobre situaciones de riesgo. Esto se debe a que la cohesión comunitaria incrementa los niveles de confianza y transmite información que reduce la percepción de impunidad (ver recuadro 5.9).

Muchas propuestas de policía comunitaria están basadas en estos planteamientos sobre las relaciones sociales en el ámbito del barrio o la calle. Sin embargo, en la práctica, donde no existen estas redes este tipo de estrategia policiaca normalmente no tiene éxito. Dicho de otra manera, la policía comunitaria no puede construir comunidad (capital social) donde no existe, sino simplemente aprovecharla para mejorar sus propias acciones.

#### RECUADRO 5.9

#### Prevención del delito en Baja California

Coordinar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno para identificar las causas y los efectos de los delitos, así como promover la participación de la sociedad en la prevención, en una relación de respeto mutuo con la autoridad, contribuye a mejorar la calidad de vida de las comunidades en el estado.

Con el esfuerzo de autoridades municipales y grupos civiles se realizaron encuestas en los municipios de Mexicali, Tijuana, Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate, en 44 colonias con alta incidencia delictiva, así como en San Felipe y San Quintín.

Las encuestas generaron información sobre aspectos socioeconómicos de esas zonas (educación, salud, trabajo, etc.) y datos de quienes son o fueron consumidores de drogas para brindarles atención y reducir la posibilidad de que se conviertan en delincuentes.

Con base en el análisis de incidencia delictiva se identificaron las colonias donde era prioritario realizar patrullajes comunitarios que acercaran a la policía con la comunidad, en un nuevo esquema de control que coordinara a los ciudadanos con policías federales, estatales y municipales. El programa se aplicó en Mexicali y de Tijuana y en las cinco cabeceras municipales se realizaron diagnósticos para poner en marcha programas de coordinación y participación comunitaria.

Los esfuerzos interinstitucionales también se han orientado a fomentar la participación ciudadana en programas de prevención del delito, que incluyen actividades como eventos comunitarios y pláticas sobre delincuencia y corrupción para alumnos desde preescolar hasta preparatoria. Como resultado, se incrementaron las denuncias a través del número telefónico de emergencias 066.

Se espera que las encuestas constituyan nuevas herramientas de participación ciudadana para que la propia sociedad, por conducto del Consejo Ciudadano, determine la medida en que las autoridades llevan a cabo sus funciones de manera eficaz mediante el uso de información confiable y pertinente.

**Fuente:** Gobierno del estado de Baja California (2002).

**Legislación en materia de seguridad pública en las entidades federativas mexicanas**

La gran mayoría de las entidades federativas (28 de 32) han cambiado sus leyes para adecuarlas a las necesidades actuales de seguridad pública. La mayoría de las legislaciones estatales prevén la coordinación con la Federación y los municipios por medio de convenios o acuerdos.

Para 75% de las entidades es importante la participación ciudadana en el combate a la inseguridad, lo cual significa un avance para la integración entre la comunidad y el gobierno. Algunos ejemplos son las leyes de Guerrero y el estado de México, que privilegian la coordinación intermunicipal. Además, las de Baja California Sur, Colima, Durango, estado de México, Guerrero, Oaxaca y Sinaloa, entre otras, mencionan expresamente al Consejo Municipal de Seguridad Pública como órgano de coordinación.

En general, la mayoría de las entidades incluyen en sus normas jurídicas la formación de consejos estatales, municipales e intermunicipales y a veces regionales, integrados por diversos órganos de gobierno, que van desde el gobierno estatal hasta las presidencias municipales y sus dependencias.

**Fuente:** Gamboa (2005).

**Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas del ayuntamiento y de los cuerpos policiacos sobre sus responsabilidades como servidores públicos es de enorme importancia para aumentar las posibilidades de acción en el combate local a la inseguridad.

Hoy los policías de México parecen responder sólo a la jerarquía de sus corporaciones, y en la mayoría de los casos dejan a los ciudadanos sin la oportunidad de valorar su labor directamente. La falta de información para realizar análisis rigurosos y la poca difusión de los datos existentes son síntomas de una noción muy arraigada según la cual la policía es un ente asilado que debe trabajar en condiciones de secreto debido a lo delicado de los problemas que enfrenta, responde solamente a sus superiores y no tiene la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos.

En una sociedad en la que el crimen (y la percepción de su ocurrencia) va en aumento, es necesario tener información sobre el trabajo de quienes se encargan de proteger la integridad física y los bienes de los ciudadanos en su entorno inmediato. El establecimiento de formas de generación y difusión de información periódica sobre las tareas que las policías llevan a cabo en las colonias, barrios y comunidades en México, y de los resultados derivados de esas acciones, permite a los ciudadanos calificar la labor de quienes se encargan de la seguridad a nivel local. Un

ejemplo interesante se encuentra en una de las delegaciones del Distrito Federal: en múltiples puntos de la vía pública pueden encontrarse mapas que informan periódicamente sobre el tipo de ilícitos que se cometen en calles y avenidas principales, como el robo a mano armada o el robo de automóvil.

Esta información permite a quienes habitan y visitan la localidad conocer los riesgos en la zona y al mismo tiempo dar cierto seguimiento a la efectividad del combate al delito en distintas áreas. Si bien este mecanismo de información representa un esfuerzo modesto, también muestra que existen espacios de acción que pueden ser aprovechados de manera creativa por las autoridades locales en la compleja tarea del combate a la inseguridad. La implementación de formas diversas de rendición de cuentas de las policías a los ciudadanos que no impliquen esperar hasta la renovación del gobierno municipal puede tener efectos benéficos en el mediano plazo en términos de incidencia delictiva. Asimismo, una mejor percepción de la ciudadanía sobre la gravedad del problema puede generar un ánimo de mayor cooperación de la comunidad con la policía local, lo cual también puede incrementar las posibilidades de éxito de iniciativas gubernamentales de combate a la inseguridad que contengan un fuerte componente de participación social en su diseño (ver recuadro 5.10).

## DESARROLLO HUMANO Y ACCESO A JUSTICIA

**A**demás de la seguridad pública, otro aspecto central para la protección de derechos y el ejercicio de la libertad individual es el acceso equitativo a la impartición de justicia. En este ámbito también se observa que el funcionamiento del sistema de justicia tiende a reforzar las dinámicas de desigualdad. Las opciones de vida disponibles se ven desproporcionadamente limitadas cuando los individuos no tienen activos ni acceso a recursos.<sup>8</sup>

Gargarella (2004) ha señalado la existencia de una “paradoja legal latinoamericana”: en el papel, los sistemas de justicia en la región son avanzados en sus planteamientos procesales y de defensa de derechos, pero son de los más desiguales del mundo en su funcionamiento. El estudio de las estructuras institucionales, permite entender qué aspectos de la relación entre los niveles federal y local y del funcionamiento del sistema en general permitirían mejorar la equidad en la impartición de justicia.

### Desempeño de las instituciones penales en términos de eficacia

Según diversos especialistas, el sistema penal mexicano tiene enormes posibilidades de mejora en términos de eficiencia e imparcialidad. Dada la actual estructura de incentivos, las instituciones de procuración y administración de justicia penal tienden a emplear la mayoría de sus esfuerzos en el castigo a delitos de poca gravedad y con frecuencia algunas autoridades violan las normas que rigen su actuación. El diseño institucional de premios y castigos a funcionarios juega un papel central para promover la eficacia del sistema y proteger los derechos de los involucrados.

En términos generales, el sistema penal mexicano funciona a través de premios por el número de expedientes resueltos. Es un sistema que ha trazado objetivos numéricos (atrapar la mayor

cantidad de presuntos delincuentes) sin matizarlos o ponderarlos con objetivos de calidad y resultados, por ejemplo, atrapar a los delincuentes organizados que cometen los delitos más violentos y peligrosos. Así, las procuradurías privilegian las consignaciones que realizan los ministerios públicos, es decir, la formulación de cargos en contra de sospechosos identificados. En segundo lugar, se premian las investigaciones concluidas o cerradas, técnicamente llamadas “no ejercicios de acción penal”. Finalmente, se penaliza mantener investigaciones abiertas o en curso.

Este sistema de incentivos a agencias del Ministerio Público logra resultados no deseables, pues da prioridad a casos en los que un sospechoso es atrapado en el lugar del crimen o cuando un infractor ha sido identificado previamente por la víctima, de manera que los casos de flagrancia se convierten en el insumo principal para los juicios penales. Se calcula que más de 60% de los ilícitos que logra sancionar el sistema penal son casos en que el responsable fue sorprendido en el momento de cometer el delito (Bergman, 2003).

Al mismo tiempo, los funcionarios relegan los casos que requieren de mayor esfuerzo de investigación para terminar con la identificación de un sospechoso y en ocasiones depositan la recolección de pruebas en la parte acusadora. Mediante una perspectiva de beneficio inmediato y con el fin de mantener las cuotas adecuadas de conclusión de casos, el Ministerio Público fuerza los casos más complejos hacia el no ejercicio de la acción penal argumentando, por ejemplo, falta de pruebas. Así, los casos más complejos como la violación, el homicidio y el secuestro exprés, sin identificación de un sospechoso, en muy pocas ocasiones tienen investigaciones exitosas (ver recuadro 5.11).

La falta de capacidad de investigación en México es un factor que agudiza esta tendencia. Aunque actualmente se cuenta con un sistema formal de investigación con órganos encargados de recolectar pruebas físicas y procesar evidencias en laboratorios, sus resultados no son satis-

<sup>8</sup> El reciente *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha documentado de manera extensa los retos más importantes que enfrenta el sistema de justicia y seguridad pública del país desde una perspectiva integral de derechos humanos, entre otros puntos (OACNUDH, 2004).

**Rosaura: la historia de muchas víctimas**

Muchas víctimas que acuden a denunciar un delito terminan siendo maltratadas por el propio sistema. La historia que se narra a continuación, analizada como parte de un trabajo de campo realizado durante tres meses en agencias del Ministerio Público, parece representativa de este fenómeno.

Rosaura fue víctima de un secuestro exprés en una ciudad mexicana. Al salir a comer en un día de trabajo, cerca de las tres de la tarde, tomó un taxi. Luego de avanzar un par de calles, dos individuos armados entraron al automóvil, le arrebataron el bolso, que contenía sus tarjetas de crédito, la obligaron a que les proporcionara los códigos de acceso a cajeros automáticos y la despojaron de su teléfono celular. Durante dos horas Rosaura permaneció en el taxi mientras uno de los asaltantes le apuntaba con un arma de fuego. Durante el secuestro el asaltante hizo varias llamadas desde el teléfono de Rosaura y en algún momento la agredió sexualmente.

Rosaura denunció el secuestro ante la procuraduría. El primer día esperó cerca de cuatro horas para poder hacer el reporte oficial. Una vez comenzada la investigación, el agente del Ministerio Público le pidió a Rosaura presentar dos testigos que acreditaran la propiedad del dinero en efectivo que le fue robado, el comprobante de compra del bolso en el que portaba sus pertenencias y el contrato del teléfono celular robado.

A lo largo de tres visitas a la fiscalía, Rosaura aportó las pruebas que le fueron solicitadas, con la excepción de los testigos de propiedad, argumentando que su interés no era recuperar el dinero sino castigar el secuestro. También aportó otras pruebas que le dictaba el sentido común: un documento de la compañía de telefonía celular que incluía una lista de los números a los cuales llamaron los secuestradores desde su teléfono móvil mientras estaba retenida, y un suéter con rastros de semen del asaltante que la agredió sexualmente.

Ella tenía la esperanza de que estas pruebas sirvieran para la identificación del asaltante. Para sorpresa de Rosaura, el fiscal se negó a recibir las pruebas e insistió en que la víctima presentara a los testigos. Al cabo de unas semanas el fiscal argumentó falta de pruebas y dio por terminada su investigación.

**Fuente:** Magaloni y Negrete (2004).

factorios. El cumplimiento de procedimientos policíacos básicos y de reglas de conducción en la escena del crimen es poco frecuente, además de que existe una escasa especialización en la investigación: la mayoría de los fiscales tramitan lo mismo casos de riña callejera que conflictos entre vecinos, fraudes de cuello blanco, asaltos en hogares y homicidios calificados.

Como consecuencia del sistema de incentivos en las procuradurías, la mayoría de los procesos penales en el ámbito local corresponde a delitos de poca monta: en el año 2000, 63% de los condenados en los estados recibió sentencias de tres años o menores, y apenas 19% fue condenado a más de cinco años de prisión (Zepeda, 2004). Este patrón de sentencias condenatorias apoya en cierta medida la hipótesis de que los delitos más complejos probablemente quedan sin castigo.

Si se toma en cuenta que una gran proporción de los delitos en México pertenece al fuero común y que el monto de los robos es relativamente bajo y, por tanto, afecta más a las personas de

menores ingresos, el sesgo hacia la resolución de delitos de poca monta podría tener efectos redistributivos positivos. Sin embargo, como se verá más adelante, la resolución de estos y otros casos suele carecer de estándares adecuados de procuración de justicia y, por su condición socioeconómica, las personas de menores ingresos enfrentan una situación relativamente más difícil.

Es muy importante poner en contexto las posibilidades de actuación de las autoridades. Como se ha sugerido antes, la carga de trabajo que enfrentan en México es de gran magnitud. Así, aunque el sistema de incentivos explica en buena medida el tipo de casos que se privilegian en la procuración de justicia, es necesario recordar que ante un enorme número de casos por atender, en muchas ocasiones sin recursos suficientes para llevar a cabo su trabajo, es hasta cierto punto explicable que las procuradurías se concentren en aquellos casos que pueden resolver de manera más expedita. Además del sistema de incentivos, el problema radica en una situación de altísima demanda y recursos insuficientes.

## Desempeño de las instituciones penales en términos de imparcialidad

De la misma forma, el sistema penal mexicano enfrenta serios retos en materia de imparcialidad, según muestra la información disponible sobre irregularidades reportadas por población en reclusión con respecto a la actuación de policías, agentes del Ministerio Público y jueces. Por ello, la eliminación de tales abusos es tan pertinente para los ciudadanos como el combate mismo a la delincuencia (ver recuadro 5.12).

Las dilaciones en el traslado de un detenido a una agencia del Ministerio Público y la falta de información sobre la razón de la detención propician los abusos de la policía. Estas conductas están prohibidas por la Constitución y las leyes mexicanas y por los tratados internacionales suscritos por el país. Sin embargo, los jueces no han determinado las consecuencias jurídicas que deben tener, dentro del proceso mismo, la incomunicación y la falta de información del acusado. Esto significa que aunque el detenido por la policía sea incomunicado por varias horas, el juez puede determinar que el proceso judicial siga su

cauce normal y que la declaración que rinda el acusado ante la policía sea válida en el juicio.

En los países donde el debido proceso es efectivo, los jueces imponen consecuencias jurídicas a su violación. Por ejemplo, si el policía no le hace saber al detenido cuál es la razón de su detención y derechos básicos como el de no inculparse y tener un abogado, el juez no considerará válida la evidencia que presente el fiscal para sostener la acusación. Ello genera incentivos para que los policías respeten los derechos del detenido.

La incomunicación y la falta de asesoría a los detenidos en algunas agencias del Ministerio Público también debería afectar el proceso y restar validez legal a las declaraciones del acusado ante el Ministerio Público. Sin embargo, en la práctica jurídica mexicana sucede exactamente lo contrario: la primera declaración del acusado, en muchas ocasiones aislado y sin asesoría legal, es la que mayor valor jurídico tiene en un proceso.

En muchos casos el juez no puede garantizar que su personal aplique con rigor las normas y se protejan los derechos del procesado. La ausencia

### RECUADRO 5.12

#### Irregularidades reportadas por población en reclusión

##### Detención

- La policía preventiva tarda más tiempo del razonable en trasladar al detenido a la agencia del Ministerio Público correspondiente y no le informa por qué lo detiene.
- 58% de los detenidos son trasladados al Ministerio Público en dos horas, 23% tarda entre 3 y 6 horas y 13% entre 7 y 24 horas.

##### Agencias del Ministerio Público

- A 91% de los internos no se le informó acerca de las diferencias entre las gestiones que se llevan a cabo en la agencia del Ministerio Público y el juzgado.
- Al 80% de los internos no se les informó de su derecho a no declarar.
- Al 72% de los internos no se les informó de su derecho a hacer una llamada telefónica.
- 70% de los internos reportó no haber tenido un abogado durante la fase de detención en la agencia del Ministerio Público.

##### Juzgados

- A 66% de los internos no se les informó de su derecho a no declarar ante el juez.
- El 27% no tuvo un abogado al rendir su declaración ante el juez.
- El 59% de los internos sostiene que no escuchaba ni entendía lo que sucedía en el juicio.
- Del 30% que tuvo un abogado en la agencia del Ministerio Público, en la mayoría de los casos éste fue un defensor de oficio.

Fuente: Bergman (2003).

de una buena defensoría de oficio, es decir, de abogados que atiendan a la población que no tiene recursos para pagar un abogado, es una de las deficiencias más importantes del sistema penal mexicano. El hecho de que dicho defensor no tenga los incentivos ni la preparación para llevar a cabo una defensa de buena calidad hace que en la práctica el juez sentencie a personas que no pudieron ejercer su derecho de ofrecer pruebas a su favor y enfrentar la acusación del Ministerio Público. Es decir, fueron condenados prácticamente sin defensa alguna (ver recuadro 5.13).

Quizá la razón más importante por la cual la justicia local tiene estándares de debido proceso tan bajos es que los jueces no cumplen apropiadamente su función en el sistema de procuración y administración de justicia penal. En teoría, los jueces son quienes deberían controlar la calidad de la justicia, lo cual significa el ejercicio de al menos dos funciones básicas: 1) imponer ciertos estándares mínimos de rigor y calidad a las investigaciones que llevan a cabo la policía y el Ministerio Público, y 2) fungir como árbitro entre el acusado y el Ministerio Público.

El 85% de las sentencias son condenatorias, lo cual puede deberse a que la defensoría pública es deficiente o a que existe un sesgo en favor de la parte acusadora (Zepeda, 2004). Un estudio reciente sobre las sentencias penales de primera instancia del Distrito Federal apoya la segunda hipótesis. La investigación detectó que muchos jueces desestiman el valor probatorio de la declaración del acusado cuando ésta contradice la línea argumental del Ministerio Público y la califican de “defensista”. Cuando la declaración del acusado tiene una parte que coincide con la versión del Ministerio Público y otra que no, utilizan el criterio denominado de “divisibilidad de la confesión”, es decir, el juez sólo toma en cuenta la parte que convalida la tesis del Ministerio Público. Además, los jueces interpretan el principio de inmediatez procesal de manera que la primera declaración del acusado, ésa que rinde ante el Ministerio Público en muchos casos sin presencia de un abogado, tiene un mayor valor probatorio por su espontaneidad. En otros sistemas judiciales “inmediatez” significa

#### RECUADRO 5.13

#### La pirámide de la justicia pública



“darle más valor probatorio a lo que sucede frente al juez” (Pásara, 2004).<sup>9</sup>

Si los jueces mexicanos establecen criterios jurídicos que obliguen a las procuradurías a mejorar la calidad de la investigación policiaca y a someterse a la Constitución cuando se trata de los derechos del acusado, entonces las procuradurías tendrán que buscar mecanismos mejores y más eficientes que simples testimonios para comprobar su acusación. Ello sin duda redundaría en el mediano plazo en un fortalecimiento y mejora institucional.

<sup>9</sup> El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal impone al juez algunas reglas generales sobre cómo admitir y desahogar pruebas; le deja la valoración de tales pruebas y solamente estipula en el artículo 247 la presunción de inocencia: “En caso de duda debe absolverse. No podrá condenarse a un acusado sino cuando se pruebe que cometió el delito que se le imputa”.

## FEDERALISMO JUDICIAL

**E**n México existen 33 poderes judiciales: cada uno de los 31 estados, al igual que el Distrito Federal y el gobierno federal, tienen un sistema judicial propio e independiente.<sup>10</sup> Una estructura así de compleja tiene sentido si la labor que desempeñan los jueces locales y los federales se diferencia sustancialmente. Sin embargo, el ámbito jurisdiccional de los tribunales federales y locales no cumple en forma estricta con ese requisito de diferenciación: prácticamente todo litigio local puede terminar ante un juez federal, quien tendrá la última palabra y además podrá establecer la interpretación obligatoria de la ley local que deberán seguir todos los jueces locales.

### La relación entre justicia federal y justicia local

La injerencia de la justicia federal en la local tiene que ver con la historia política del país. A pesar de que en el siglo XIX las constituciones de 1824 y 1857 trataron de definir el papel que correspondería al Poder Judicial de la Federación, las fuerzas centralizadoras de la historia colonial imposibilitaron el fortalecimiento de los poderes judiciales locales.

El modelo de federalismo judicial de la Constitución de 1857, inspirado en la Constitución estadounidense, depositaba en el Poder Judicial de la Federación tres funciones básicas: 1) resolver y pacificar en última instancia los litigios que tenían que ver con el derecho federal; 2) controlar, a través del amparo, que todos los poderes, locales y federales, se sometieran a la Constitución federal (control constitucional), y 3) resolver los conflictos de competencia entre tribunales locales y federales.

La racionalidad de este modelo era clara: el hecho de que los tribunales federales se encarguen de controlar la constitucionalidad de los actos de poder y de resolver los conflictos del orden federal hace posible que las normas federales

(Constitución, leyes, reglamentos, etc.) se apliquen de manera uniforme en todo el país y que no existan, por tanto, 32 interpretaciones distintas.

Por otro lado, para que la autoridad de la Constitución y la legislación federales no se vea obstaculizada por intereses políticos locales, parece razonable y conveniente que el Poder Judicial Federal se encargue de resolver los conflictos que tienen que ver con la interpretación y aplicación de tales normas. Lo que no estaba previsto en este diseño del federalismo judicial es que las entidades federativas no lograron consolidar sus poderes judiciales, que el centralismo judicial de la época colonial había provocado una concentración de los mejores abogados en las ciudades de México y Guadalajara y que los gobernadores mantuvieron una constante injerencia en los tribunales de sus respectivos estados.

Todo ello provocó que durante la vigencia de la Constitución de 1857 la Suprema Corte interpretara que, como parte de su función de control constitucional, tenía la facultad para fiscalizar a los jueces de las entidades federativas en lo que respecta a la aplicación e interpretación de leyes locales. Con una interpretación tan amplia, el federalismo judicial y el control constitucional se vieron desvirtuados. La Constitución de 1917 incorporó esta práctica judicial.

### Consecuencias de la relación entre justicia federal y local

La relación entre la justicia federal y la local se caracteriza por la ausencia de “federalismo judicial” y de un control constitucional efectivo. En cuanto al primer punto, el hecho de que todos los litigios locales puedan terminar ante un juez federal ha distorsionado la maquinaria judicial mexicana. La existencia de tres posibles instancias, dos locales (juzgado de primera instancia y Tribunal Superior de Justicia) y una federal (Tribunal Colegiado de Circuito), implica un sistema costoso para las partes en conflicto.

El hecho de que los tribunales federales, a través del amparo directo, puedan revisar sin restricciones la legalidad de las decisiones de los

<sup>10</sup> Para un análisis sobre la administración de justicia en las entidades federativas mexicanas, ver Concha Cantú y Caballero Juárez (2001).

**CUADRO 5.6**
**Sueldo mensual promedio de jueces de primera instancia federal (jueces de distrito) y jueces de primera instancia estatal que reportan información, 2005 (pesos).**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	JUECES DE PRIMERA INSTANCIA ESTATAL	
120,870	QUERÉTARO	35,676
	COAHUILA	30,053
	MORELOS	26,802
	TABASCO	20,032
	QUINTANA ROO	24,954

**Fuente:** Con base en la página de Internet del Poder Judicial de cada entidad federativa. [www.cjf.gob.mx/acuerdos/2005/aco62005-1.htm](http://www.cjf.gob.mx/acuerdos/2005/aco62005-1.htm); [www.tsjqroo.gob.mx/transparencia/index.htm](http://www.tsjqroo.gob.mx/transparencia/index.htm); [www.tribunalqro.gob.mx/acceso/acceso.htm](http://www.tribunalqro.gob.mx/acceso/acceso.htm); [www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparencia/pdf/570504.pdf](http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparencia/pdf/570504.pdf); [www.htsjem.gob.mx/transparencia/TABULADOR%20%20AL%2015-02-05.pdf](http://www.htsjem.gob.mx/transparencia/TABULADOR%20%20AL%2015-02-05.pdf); [www.tsj-tabasco.gob.mx](http://www.tsj-tabasco.gob.mx). Visita: Mayo 2005.

**CUADRO 5.7**
**Presupuestos judiciales como porcentaje del presupuesto total.**

ENTIDADES	PRESUPUESTO GENERAL (FEDERACIÓN O ESTADO, SEGÚN CORRESPONDA. MILLONES DE PESOS)	PRESUPUESTO PODER JUDICIAL (MILLONES DE PESOS)	PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO JUDICIAL RESPECTO DEL PRESUPUESTO TOTAL	AÑO DE PRESUPUESTO
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	1,818,442	21,038	1.16	2005
AGUASCALIENTES	8,005	113	1.42	2005
BAJA CALIFORNIA	19,146	372	1.94	2005
COAHUILA	17,661	202	1.14	2005
COLIMA	4,758	72	1.51	2005
CHIAPAS	25,956	243	0.94	2004
DISTRITO FEDERAL	23,472	2,306	9.82	2005
JALISCO	39,425	538	1.36	2005
MICHOACÁN	24,504	300	1.22	2005
MORELOS	10,228	214	2.09	2005
OAXACA	18,430	178	0.96	2003
PUEBLA	28,233	252	0.89	2005
QUERÉTARO	11,450	225	1.97	2005
SONORA	19,780	236	1.19	2005
TABASCO	19,700	253	1.28	2005
YUCATÁN	11,231	108	0.96	2005
ZACATECAS	9,166	127	1.39	2005

**Fuente:** Con base en las páginas de Internet de los gobiernos estatales. [www.grijalva.sefintqab.gob.mx/filemanager/download/140/PEFo5.pdf](http://www.grijalva.sefintqab.gob.mx/filemanager/download/140/PEFo5.pdf); [www.aguascalientes.gob.mx/finanzas/consulta/sse/pa2005.asp](http://www.aguascalientes.gob.mx/finanzas/consulta/sse/pa2005.asp); [www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/finanzas/ppto\\_egresos\\_2005.pdf](http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/finanzas/ppto_egresos_2005.pdf); [www.finanzaschiapas.gob.mx/Finanzas/Contenido/Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/presupuesto.htm](http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Finanzas/Contenido/Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/presupuesto.htm); [www.sfcoahuila.gob.mx/transparencia/egresos/pdf/poder\\_obj\\_gasto.pdf](http://www.sfcoahuila.gob.mx/transparencia/egresos/pdf/poder_obj_gasto.pdf); [www.transparencia.col.gob.mx/sria\\_finanzas/index.htm](http://www.transparencia.col.gob.mx/sria_finanzas/index.htm); [www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2005/rg/decretos.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2005/rg/decretos.pdf); <http://sefin.jalisco.gob.mx/>; [www.michoacan.gob.mx/noticias/p\\_oficial/upload/qui\\_31dic.pdf](http://www.michoacan.gob.mx/noticias/p_oficial/upload/qui_31dic.pdf); [www.edomorelos.gob.mx/e-gobierno/DirSH/pdfs/ly&pe05.pdf](http://www.edomorelos.gob.mx/e-gobierno/DirSH/pdfs/ly&pe05.pdf); [www.finanzasooaxaca.gob.mx/contabilidad.html](http://www.finanzasooaxaca.gob.mx/contabilidad.html); [www.puebla.gob.mx/gobierno/descarga/marconormativo/ley\\_egresos2005.pdf](http://www.puebla.gob.mx/gobierno/descarga/marconormativo/ley_egresos2005.pdf); [www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga/](http://www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga/); [www.sonora.gob.mx/biblioteca/documentos/Presupuesto/Decreto%20Presupuesto%20Egresos/202005.pdf](http://www.sonora.gob.mx/biblioteca/documentos/Presupuesto/Decreto%20Presupuesto%20Egresos/202005.pdf); [www.sefintab.gob.mx/egresos](http://www.sefintab.gob.mx/egresos); [www.yucatan.gob.mx/independientes/finanzas/paquete\\_fiscal2005/IV-1%20RG%20UNIDAD%20RESPONSABLE.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/independientes/finanzas/paquete_fiscal2005/IV-1%20RG%20UNIDAD%20RESPONSABLE.pdf); [www.zacatecas.gob.mx](http://www.zacatecas.gob.mx). Visita: Mayo 2005.

tribunales superiores de justicia de los estados, hace que estos tribunales federales actúen como cualquier otro tribunal de apelación. Es decir, la segunda y la tercera instancias judiciales cumplen la misma función.

Lo anterior parece haber generado un relativo descuido de la justicia local: si todo puede terminar en los tribunales federales, no hay muchas razones para invertir en justicia local. Así, en las últimas tres décadas la brecha entre la justicia local y la federal se ha hecho más profunda, ya que los recursos públicos han privilegiado al ámbito federal. Un ejemplo, entre otros, son los sueldos de los jueces locales, que son notoriamente inferiores respecto a los que perciben los jueces federales (ver cuadros 5.6 y 5.7).

La justicia mexicana, en general, parece estar experimentando un fortalecimiento relativo de la judicatura federal respecto de los poderes judiciales estatales. El supuesto de que, sin importar cuán deficiente sea la justicia local, siempre habrá un juez federal que decidirá en última instancia, presupone erróneamente que los litigantes tendrán recursos económicos para pagar los servicios legales de tres instancias judiciales y que el tiempo de resolución de un conflicto no es una variable pertinente para medir la calidad del servicio de justicia.

La evidencia disponible sugiere que pocos litigantes tienen acceso a un tribunal federal. Por ejemplo, en el Distrito Federal, en el 70% de los casos en materia mercantil las partes acatan la sentencia del juez de primera instancia. Es decir, ni siquiera apelan ante el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, mientras que sólo 12% de los asuntos con sentencia llegan a la justicia federal (Hammergren y Magaloni, 2001). Asimismo, en materia penal, 70% de los asuntos no llegan ante un tribunal federal (Magaloni y Negrete, 2004). Este bajo porcentaje de amparos ante tribunales federales se explica en parte por la falta de recursos económicos de las personas que acuden a juicio: en 56% de los juicios mercantiles en el Distrito Federal el deudor no tiene abogado y en 70% de los juicios penales el acusado tiene un defensor de oficio.

Ante la ausencia de información pública suficiente, es posible pensar que en los estados se observa un patrón similar al descrito, en la medida en que los usuarios del sistema de justicia en las entidades federativas tengan un perfil parecido a los del Distrito Federal o enfrenten mayores carencias.

Por supuesto, existe la posibilidad de que la baja proporción de casos que llegan a instancias superiores sea un indicador del buen funcionamiento de las instancias locales y no necesariamente una señal de que la estrategia seguida hasta hoy en materia judicial sea incorrecta. Sin embargo, la alta proporción de acusados que no tuvieron abogado o que fueron atendidos por un defensor de oficio en el Distrito Federal, aunado al perfil socioeconómico de las entidades federativas mexicanas, apoya la hipótesis de que el problema puede estar, en una medida importante, en la falta de recursos de muchas personas para acceder a determinaciones judiciales de la más alta calidad posible, lo cual es más probable en la medida en que se recorre el camino hacia instancias superiores.

Así, debido a que no se cumple que todo juicio local termina en la jurisdicción federal, una inversión pública en justicia federal relativamente más alta que la inversión en justicia local beneficia principalmente a aquellos que tienen los recursos necesarios para enfrentar tres instancias judiciales. Esto cobra gran importancia cuando la mayoría de los conflictos entre ciudadanos se somete a la primera y segunda instancias, que son locales. Es importante enfatizar que la asignación de más recursos para los poderes judiciales estatales depende de los gobiernos y congresos estatales. El federalismo judicial en México también implica que las entidades federativas provean a sus propios poderes judiciales de los recursos necesarios para mejorar su función, pues la responsabilidad última en esta materia le corresponde principalmente a los estados. Desde el ámbito federal, una posibilidad es la transferencia de recursos etiquetados para rubros que mejoren la atención que los poderes judiciales locales brindan a los ciudadanos.

Hacia un federalismo judicial efectivo en México

¿Qué tipo de relación entre justicia federal y justicia local podría generar incentivos para que la primera instancia local sea efectiva y de buena calidad? Los jueces federales no deberían ser una tercera instancia de revisión, mucho menos los últimos intérpretes de la ley local. Parece claro que para dar sentido a la existencia de 33 judicaturas habría que asignar tareas a cada una, esto es, evitar la duplicidad de funciones. Hay dos líneas de acción que podrían seguirse para resolver el problema.

Primero, es necesario que la Federación transfiera de manera efectiva a los jueces locales la facultad para resolver los conflictos jurídicos del ámbito local y para establecer la interpretación judicial de sus leyes. Segundo, es necesario que los tribunales federales puedan revisar las sentencias locales, como hasta ahora, pero sólo en lo que tiene que ver propiamente con el control constitucional, en particular con el cabal cumplimiento de los estándares sustantivos de debido proceso.

Esta nueva relación entre justicia local y federal permitiría, por un lado, generar incentivos para fortalecer a los poderes judiciales federales, ya que se les reconocería un importante grado de autonomía respecto de la Federación. Por otro lado, los tribunales federales garantizarían un estándar mínimo en la calidad de la justicia local, el cual evitaría que existan grandes diferencias entre las entidades federativas.

Fuente: Magaloni y Negrete (2004).

Por otra parte, se requiere un control constitucional para asegurarle al ciudadano la existencia de un ámbito que el Estado no pueda violar. Esta condición es parte central de un sistema democrático. El concepto de derechos fundamentales implica la necesidad de crear un ámbito independiente de los procesos político-electorales que asegure al ciudadano el ejercicio efectivo de tales derechos. Ésta es la principal tarea de los jueces de la constitucionalidad.

En materia de impartición de justicia, el control de constitucionalidad debe garantizar un juicio justo, es decir, un proceso en el cual se cumplan ciertos estándares básicos de calidad. Tales estándares conforman el denominado debido proceso constitucional, el cual incluye el derecho a disponer de una defensa real, a conocer los cargos que se imputan, a ser juzgado por un juez imparcial y accesible, a ofrecer pruebas y testigos y enfrentar los de la contraparte y a no inculparse, entre otros.

El hecho de que en México los tribunales federales se dediquen a revisar la mera legalidad de las sentencias de los jueces locales ha desdibujado el control constitucional. El trabajo de los jueces federales se ha centrado en definir el significado de las leyes locales y no en dotar de contenido y significado los derechos fundamentales y las libertades civiles de los ciudadanos.

En un sistema con estas características, que además carece de una defensoría suficiente para las personas de ingreso más bajo en las primeras instancias de impartición de justicia, la distribución de las decisiones judiciales de mejor calidad termina siendo inequitativa, y reproduce en este ámbito las dinámicas de desigualdad que se presentan en otras dimensiones del desarrollo humano en México (ver recuadro 5.14).

Como nota final, debe destacarse que la complejidad de los problemas de inseguridad e impartición de justicia en México ha dado lugar a distintas acciones de las autoridades nacionales. Si bien este capítulo hace énfasis en buscar alternativas de acción local dentro del marco institucional actual, vale la pena destacar algunas posibles vías de cambio institucional con beneficios potenciales a nivel estatal y local, contenidas en una propuesta reciente del Ejecutivo mexicano en materia de seguridad pública y justicia penal. En particular, esta propuesta incluye opciones para un combate más eficaz a la actividad delictiva y para el establecimiento de un sistema procesal penal que proteja de mejor manera no solamente a quienes quebrantan la ley, sino también a las víctimas del delito (ver recuadro 5.15).

Algunas de estas propuestas debieran recibir especial atención. Por ejemplo, el grado de autonomía otorgado al Fiscal General debe ser

#### RECUADRO 5.15

### Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

El 1 de abril de 2004 el Ejecutivo Federal presentó ante el Senado de la República una iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal. Los elementos principales de esta iniciativa se describen a continuación.

- Creación de una Policía Federal que fusione a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP).
- Otorgamiento de facultades de investigación a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (hasta hoy Ministerio Público) y eliminación del mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía (en ningún otro país existe esa dependencia).
- Transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la Federación que dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales.
- Integración de un Sistema Policiaco Nacional que incluya la creación de la currícula policiaca nacional y del sistema de carrera policial; estandarizar la profesionalización y el equipamiento de los cuerpos policíacos, además de integrar un sistema de inteligencia policiaca mediante la fusión de inteligencia criminal e inteligencia para la prevención.
- Crear la figura de juez de ejecución de sanciones para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilar la aplicación de las sanciones.
- Protección de los derechos humanos mediante la transformación del sistema procesal penal de un sistema escrito a uno oral.
- Transformación del actual sistema semiinquisitivo escrito en un sistema acusatorio, adversarial y oral.
- Introducción expresa de la presunción de inocencia en el texto constitucional.
- Mejorar la calidad de la defensa mediante la prohibición de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en derecho; para ello se propone eliminar la figura de persona de confianza.
- Garantía de que todas las declaraciones del imputado deberán ser ante el juez y en presencia de su defensor.
- Creación de salidas alternativas al juicio penal.
- Establecimiento del proceso abreviado (cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía acerca de la imposición de la pena).
- Creación de un sistema penal judicial para los adolescentes que les otorgue garantías de debido proceso y cumpla compromisos internacionales.
- Creación de la figura de un juez que controle el proceso previo al juicio para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

**Fuente:** Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, página de Internet de la Presidencia de la República, <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105>. (Visita: mayo de 2005)

considerado con sumo cuidado para asegurar una efectiva rendición de cuentas sobre su desempeño y legitimidad. Del mismo modo, la fusión de cuerpos policíacos que hasta ahora se distinguen por su buen funcionamiento con otros que no han dado los mejores resultados debería realizarse de manera adecuada para no desvirtuar el potencial buen funcionamiento de la entidad resultante.

Por otra parte, dotar de facultades investigativas a las policías municipales, implementar un

sistema procesal oral, introducir de manera explícita la presunción de inocencia en la Constitución y garantizar la defensa por parte de un abogado calificado son medidas que pueden ayudar en forma sustancial a mejorar la provisión de los servicios de seguridad pública y el acceso a procesos jurídicos de calidad. Sin embargo, es crucial tener en cuenta que para aplicar muchas de estas medidas con apego al espíritu de la propuesta original se necesitan recursos financieros suficientes.

## EL ENTORNO INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO HUMANO

**E**n síntesis, el ejercicio de las libertades individuales y el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos requiere de un entorno institucional adecuado. Los ejemplos analizados en este capítulo se refieren a dos aspectos de especial relevancia normativa y que se han visto reflejados en las preocupaciones de la población en años recientes: la seguridad pública y el acceso a un sistema de justicia que cumpla eficazmente con su función.

La tesis central de los primeros capítulos de este informe ha sido que el país enfrenta dinámicas de desigualdad en educación, salud y acceso a recursos, las cuales se ven reflejadas particularmente en la dimensión regional. Así, se han propuesto formas de generar procesos que reviertan dichas tendencias desde el ámbito de la acción pública local.

En términos de seguridad pública y justicia, según se ha expuesto en el presente capítulo, los esquemas de desigualdad interpersonal y regional se ven reforzados por factores que en muchos casos tienen que ver con un diseño institucional imperfecto y con falta de recursos para solucionar problemas en estas áreas.

El diagnóstico no es favorable, pero se han propuesto formas específicas de acción pública a nivel municipal y estatal que permitirían me-

jorar sustancialmente la acción pública en estos ámbitos. Un primer paso es la decisión política de destinar más recursos para ofrecer un servicio público acorde con la magnitud del problema. Un segundo paso es la implementación de esquemas de rendición de cuentas y transparencia que sean efectivos y que permitan a los ciudadanos estar informados y exigir un mejor desempeño en donde se perciban fallas. Por último, se propone repensar el diseño de incentivos, tanto en seguridad como en justicia, de manera que se promueva la eficiencia y la eficacia, y se reviertan los procesos que generan la inequidad.

No existe consenso en algunos de los aspectos propuestos en este capítulo. Sin embargo, el debate sobre este tema fundamental, hace necesario revisar mejores prácticas y analizar las evidencias preliminares de que la magnitud del problema ha rebasado las posibilidades de atención por parte de las instancias públicas. Estos aspectos institucionales son fundamentales si se pretende alcanzar en México un desarrollo humano satisfactorio, que trascienda el marco puramente económico y promueva el ejercicio efectivo de la libertad de los individuos, independientemente de sus condiciones económicas o del lugar donde habiten.