



Bien Común

año XXI / número 243 / junio 2015

INSEGU- R / DAD

Diagnóstico y propuestas

Estado de México / Jalisco / Guerrero / Tamaulipas / Michoacán

Papeles de investigación

Aproximaciones para un modelo general
de seguridad pública

Bernardo María León Olea

Dossier

Cuba, Venezuela y la Cumbre de las Américas

Rosa María Payá / Jonathan Maza / Carlos Castillo Peraza

\$ 30.00 M.N.



ofunam

ORQUESTA FILARMÓNICA DE LA UNAM

Jan Latham-Koenig, *director artístico*

Conciertos Sala Nezahualcóyotl
Sábados 20:00 horas • Domingos 12:00 horas

Informes en días y horas hábiles 5622 7113 • www.musica.unam.mx  

S E G U N D A T E M P O R A D A 2 0 1 5

JUNIO 06/07

PROGRAMA 7

Jorge Mester, *director huésped*
Manuel Ramos, *violín*

MOZART *Selecciones de la Serenata no. 9 Posthorn*
Concierto para violín no. 5
Sinfonía no. 40

JUNIO 13/14

PROGRAMA 8

Eduardo Diazmuñoz, *director huésped*
Rafael Ancheta, *trompeta*

DIAZMUÑOZ *Selecciones de El triunfo del espíritu*
A. ARUTUNIAN *Concierto para trompeta*
SAINT-SAËNS *Bacanal de Sansón y Dalila*
DEBUSSY *El mar*

Ensayo abierto • Entrada libre
Sábado 13, 10:00 horas

JUNIO 20/21

FUERA DE TEMPORADA

Jan Latham-Koenig, *director artístico*
Anabel De la Mora, *soprano*
Iván López Reynoso, *contratenor*
Ricardo López, *barítono*
Coro Filarmonía: Jorge Cózatl, *director coral*
Niños y Jóvenes Cantores de la Facultad
de Música: Patricia Morales, *directora coral*

ORFF *Carmina Burana*

Programa organizado para la procuración
de fondos con motivo de la próxima gira
de la OFUNAM por Reino Unido.

\$800 \$600 y \$400

Boletos numerados con descuentos limitados

JUNIO 27/28

PROGRAMA 9

Programa Gira por Reino Unido
Jan Latham-Koenig, *director artístico*
Jorge Federico Osorio, *piano*
Rodrigo Garibay, *saxofón*

BUXTEHUDE-CHÁVEZ *Chacona*
MÁRQUEZ *Danzón no. 2*
Conga del fuego nuevo
FALLA *Suite de El sombrero de tres picos*
GERSHWIN *Rhapsody in Blue*
PIAZZOLLA *Adiós Nonino*
MONCAYO *Huapango*

Boletos \$240, \$160 y \$100 con los descuentos habituales, excepto donde se indica
Programación sujeta a cambios



A los primeros cuatro lectores que se comuniquen a la Dirección General de Bien Común (5559 6300), se les obsequiará un pase doble para el concierto que elijan de esta cartelera, excepto 20 y 21 de junio.

COLABORADORES

- **Carlos Castillo Peraza.** Presidente del PAN de 1993 a 1995. Autor de *Disiento, El ogro antropófago y El PAN nuestro*.
- **Carlos J. Guízar.** Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac, México; Maestro en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance de Berlín, Alemania y es Doctorando en Humanidades por la Universidad Anáhuac. Autor de *Transición Democrática y Política Social en México*.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Licenciado en Economía con especialidad en Estadística Aplicada por la FES Aragón (UNAM) y Maestría en Economía Aplicada. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Bernardo María León Olea.** Licenciado en Derecho por la Universidad de San Luis Potosí con estudios en Ciencias Políticas en la Universidad Iberoamericana. Autor del libro *La Denuncia Formal: Un Laberinto de Impunidad*.
- **José Manuel Magallanes.** Economista por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Asistente de la Dirección Académica de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Luis Raymundo Massé Moreno.** Es Licenciado en Derecho con especialización en Ciencias Penales y Criminológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana; Maestro en Ciencias Penales y Criminalísticas y Doctor en Derecho. Durante su trayectoria profesional ha desempeñado diversos cargos tanto en la iniciativa privada como en el sector público en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- **Jonathan R. Maza Vázquez.** Licenciado en Relaciones Internacionales con especialidad en Política Internacional y Diplomacia (UPAEP). Becario del Programa: "100 Líderes para el Cambio" de la Fundación Konrad Adenauer y Coordinador Nacional para México de la Red Latinoamericana de Jóvenes por la Democracia. Actualmente es Jefe de Departamento en el Instituto de la Juventud en el H Ayuntamiento de Puebla.
- **Rodrigo A. Ozuna Solsona.** Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara; Maestro en Ciencias Penales y Criminalística por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados; Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado. Especialidad en Sistema Acusatorio por la Universidad de Sevilla, España.
- **Rosa María Payá.** Hija del activista cubano Oswaldo Payá Sardiñas. Promotora de la iniciativa Cuba Decide.
- **Aminadab Rafael Pérez Franco.** Arquitecto, Director General de la Fundación Miguel Estrada Iturbide A.C. Autor de *Diccionario Biográfico del PAN: ¿Quiénes son el PAN?*
- **Eduardo Saffirio Suárez.** Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Ciencia Política en la Universidad Católica de Chile, con estudios de Doctorado en Filosofía, en la Universidad de Chile. Es Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

Editorial 3

Centrales

Seguridad: propuestas de Acción Nacional
Fundación Rafael Preciado Hernández 5

La inseguridad pública en Jalisco, Tamaulipas,
Michoacán y Guerrero

Rodrigo A. Ozuna Solsona / Luis Raymundo Massé Moreno 21
Inseguridad en el Estado de México: lo que Peña Nieto nos dejó

Carlos J. Guízar 36

El impacto de la inseguridad en la Inversión Extranjera Directa

José Manuel Magallanes Alva 38

Reflexión en torno a...

¿Por qué importa la política?

Eduardo Saffirio Suárez 43

Agendas

Por qué se atoró otra vez la reforma política
del Distrito Federal

Aminadab Rafael Pérez Franco 50

Papeles de investigación

Aproximaciones para un modelo general de seguridad pública:
desarrollo policial, atención a víctimas e investigación criminal

Bernardo María León Olea 57

Dossier

Que los cubanos decidan su futuro

Rosa María Payá 87

Cumbre de las Américas: superar el pasado,
mirar hacia el futuro

Jonathan Maza Vázquez 90

Venezuela: el suicidio casi perfecto de una democracia imperfecta

Carlos Castillo Peraza 93

Declaración de Panamá sobre Venezuela
de los ex jefes de Estado y de Gobierno

VV.AA 99

Indicadores

Las implicaciones económicas de las variaciones del precio del
petróleo y del precio de las gasolinas, 2013-2015

Salomón Guzmán Rodríguez 103

*Presidente*

Gustavo Madero Muñoz

Secretario General

José Isabel Trejo Reyes

Tesorero Nacional

Carlos Olson San Vicente

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.*Presidente*

Gustavo Madero Muñoz

Director General

Juan F. Molinar Horcasitas

Directora de Proyectos Especiales

Eloísa Talavera Hernández

Director Académico

Jorge Alonso Estrada

Directora de Administración y Finanzas

Ma. de Lourdes González Vázquez

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Directora del CEDISPAN

Angélica Martínez

Director

Carlos Castillo López

Coordinador Editorial

Jonathan Sánchez López Aguado

Consejo Editorial

- Rogelio Carbajal • Jorge Chabat
- Gonzalo Tassier • José Loyola • Fernando Rodríguez Doval

Dibujos de interiores

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

Corrección, diseño y formación

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase de

actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1500 ejemplares.

La revista **Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de

contenido: 6405.

Reserva: 04-2004-081711193000-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V. Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F. Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.

Tel / Fax: 55 59 63 00

carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

Publicación
mensual del



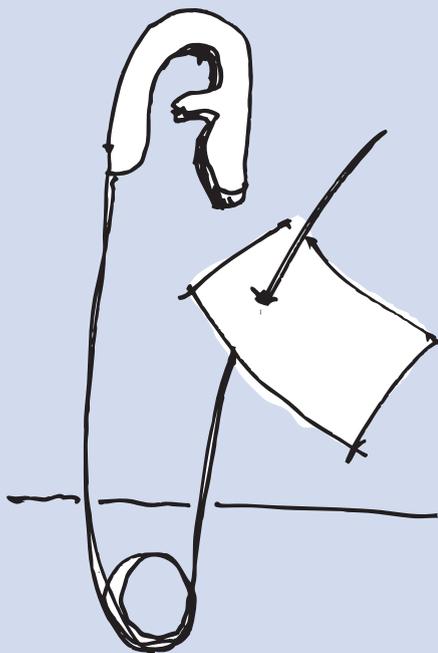
M

éxico atraviesa una crisis de inseguridad que se manifiesta de manera cotidiana en la calidad de vida de los mexicanos, y ante la que el Gobierno federal ha sido en ocasiones omiso, otras indiferente y desde el inicio del sexenio incapaz de responder de manera eficaz y contundente. Las consecuencias de esta actitud irresponsable ha llevado a que durante 2014 y 2015, sean cada vez más cruentas las acciones del crimen organizado, así como al repunte en una serie de delitos que se habían mantenido, durante la administración anterior, estables o inclusive a la baja.

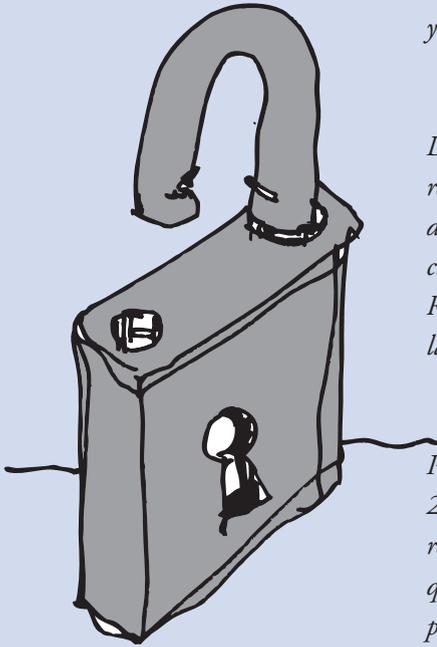
Puede concluirse que, a la luz de las reacciones de la administración de Peña Nieto frente a diversos hechos violentos y criminales, el Gobierno mexicano carece de una estrategia para prevenir y frenar la inseguridad, tema al que decidimos dedicar el presente número de Bien Común, a través de diversos análisis de sus efectos, su origen y sus consecuencias, y buscando ofrecer alternativas y soluciones que devuelvan al Estado el monopolio del uso de la fuerza.

De este modo, en la parte propositiva incluimos dos textos centrales: el primero dedicado a exponer las propuestas que el Partido Acción Nacional ha realizado desde su Plataforma Legislativa 2015-2018, y que apuntan a fortalecer las instituciones encargadas de procurar justicia, de combatir el crimen y de garantizar la seguridad y el orden; asimismo, y como parte del trabajo de la Dirección académica de la Fundación Rafael Preciado Hernández, publicamos un muy completo estudio acerca de la ruta crítica para construir un modelo general de seguridad pública.

Por lo que toca al análisis de la seguridad en distintas entidades del país, dedicamos un ensayo a detallar la cuestión en los que, según datos oficiales, se consideran los estados más riesgosos: Jalisco, Tamaulipas, Guerrero y Michoacán; además, se describe el legado de Peña Nieto como gobernador en temas de seguridad en el Estado de México y se abonda en las consecuencias que ha tenido la inseguridad en la inversión extranjera de nuestro país.



No sobra advertir que incluso sin un combate frontal al crimen organizado como el que se desarrolló durante la administración de Felipe Calderón, la inseguridad en México aumenta y conlleva costos que, comenzando por la tranquilidad de la ciudadanía, y concluyendo en redes de corrupción y complicidad que incluyen a la autoridad local y federal, representan un auténtico peligro de corto, mediano y largo plazos, demostrando así la magnitud y la preponderancia que este tema debe tener en la agenda pública.



Dedicamos, en otro orden de ideas, el Dossier de esta edición a analizar la realidad de dos países que han padecido el autoritarismo, la represión y la falta de democracia propiciada por gobiernos asesinos: Cuba y Venezuela. Para el caso del primero publicamos, con autorización de su autora, el discurso que Rosa María Payá pronunciara en el Senado de Estados Unidos para denunciar la falsa apertura del gobierno de su país y la prevalencia de un régimen que condiciona o francamente vulnera la libertad en todas sus manifestaciones.

Por lo que toca a Venezuela, y siguiendo con el estudio publicado en el número 242 de Bien Común por Miguel Ángel Martínez Meucci, recuperamos un reportaje realizado por Carlos Castillo Peraza en el que describe el modo en que la democracia de aquella nación, considerada en alguna época ejemplar, padeció el desgaste de la irresponsabilidad de muchos de sus actores, hasta llevar a Hugo Chávez al poder. Ambos gobiernos tuvieron, el pasado abril, ocasión para demostrar su poca disposición a la crítica, a la apertura y al diálogo en el marco de la Cumbre de las Américas, efectuada en Panamá, y de la que Jonathan Maza nos presenta un testimonio cercano por su participación en el Foro de Jóvenes de las Américas; como complemento, publicamos el documento signado por diversos ex jefes de Estado que condena al gobierno venezolano y le exige revertir el desgaste democrático, social y económico de los últimos años.

Esperamos que la presente edición sea de utilidad no sólo para adentrarse en los retos de esos países hermanos sino, además, para entender la inseguridad en México como una asunto de primera urgencia y máxima atención, puesto que la permanencia del orden, la recomposición del tejido social, la recuperación y el fortalecimiento de las instituciones de justicia, y el desarrollo pacífico de las campañas electorales, son condiciones indispensables para garantizar y fortalecer nuestra democracia.

Seguridad: propuestas de Acción Nacional

Fundación Rafael Preciado Hernández

I. Diagnóstico

Bajo el concepto “Seguridad de verdad”, el Partido Acción Nacional ha reunido las propuestas que en la materia presenta su Plataforma Electoral 2015, con la que busca responder a un problema creciente, de gravedad y urgencia, y que vulnera la convivencia social, el crecimiento económico del país y el entorno en el que se desarrolla la vida cotidiana de millones de ciudadanos.

Es indispensable, en ese sentido, señalar el fracaso que el Gobierno federal ha tenido en la materia, manifiesto en hechos indignantes y dolorosos como la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, la cada vez más cruda realidad de estados como Guerrero y Michoacán, la incapacidad de generar un clima acorde para el desarrollo de las elecciones en diversos puntos del país, los lamentables acontecimientos de hace unas semanas en Guadalajara, entre otros tantos.

Un escenario como el que actualmente vive México es, a todas luces, muestra indudable de que la estrategia de Enrique Peña Nieto en seguridad no existe, ya que las medidas tomadas son simplemente reactivas: respuestas a conflictos y no la capacidad de prevenirlos, declaraciones frente a tragedias que no apuntan a soluciones de corto ni mediano plazo, indiferencia frente al dolor y a la desgracia que padecen de manera cotidiana cada vez más amplios márgenes de población.

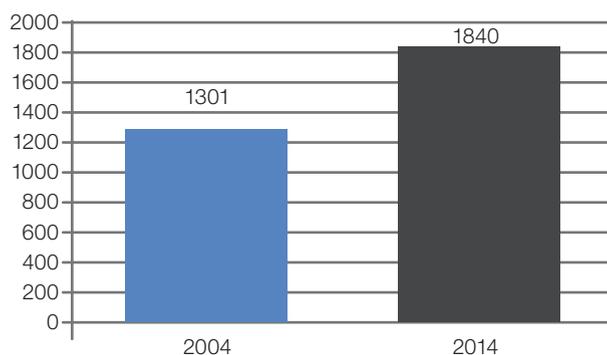
Las afirmaciones anteriores se basan en un hecho incuestionable: entre el 1 de diciembre de 2012, fecha en que el Ejecutivo asumió el cargo presidencial, y hasta el 31 de enero de 2015, fueron denunciados en promedio casi 8 secuestros

diarios, sumando un total de 5,873 privaciones ilegales de la libertad; así, solamente entre 2013 y 2014, se contabilizaron 3,092 secuestros, cifra que contrasta con la del sexenio anterior que, en el mismo periodo, registró 1,345, lo que representa un aumento de 130%, es decir, 2.3 veces más actos delictivos de esta índole.

El secuestro, cabe señalar, es uno de los delitos que más vulnera a la ciudadanía, puesto que atenta contra la libertad, contra la vida, contra el patrimonio y contra la calma de las familias mexicanas. No obstante, no es el único delito que en los últimos años ha incrementado de manera alarmante: entre 2004 y 2014, otros delitos que han incrementado son los que se exponen en las siguientes gráficas:

Gráfica 1

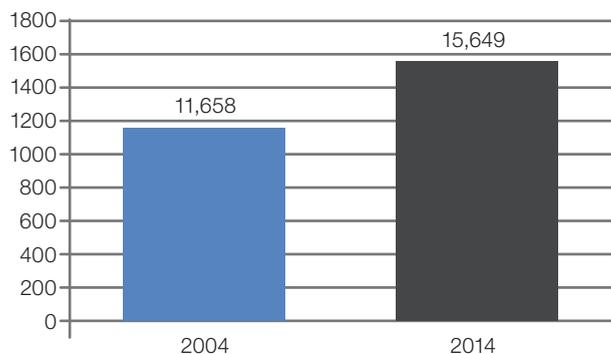
Robo en carreteras con violencia:
aumento de 41%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 2

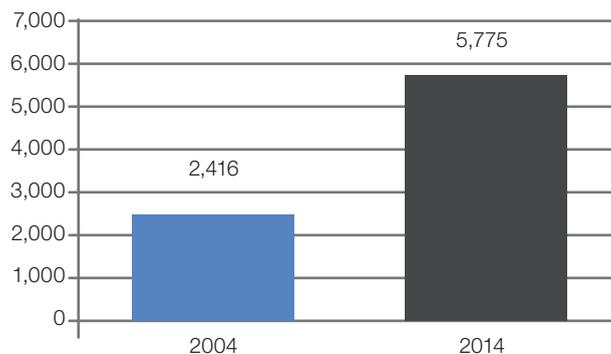
Homicidio doloso: aumento de 34%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 3

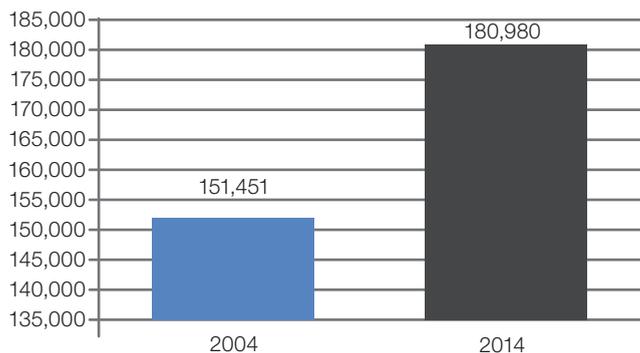
Extorsiones: aumento de 139%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 4

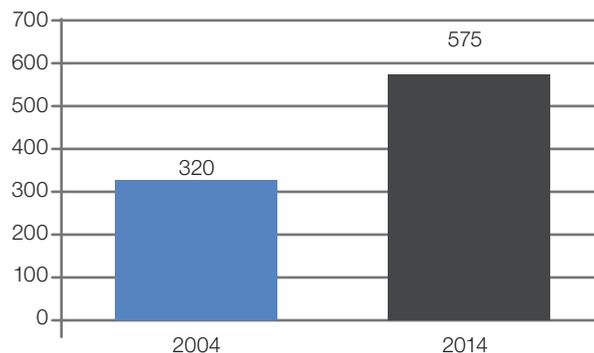
Robo común con violencia: aumento de 19%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 5

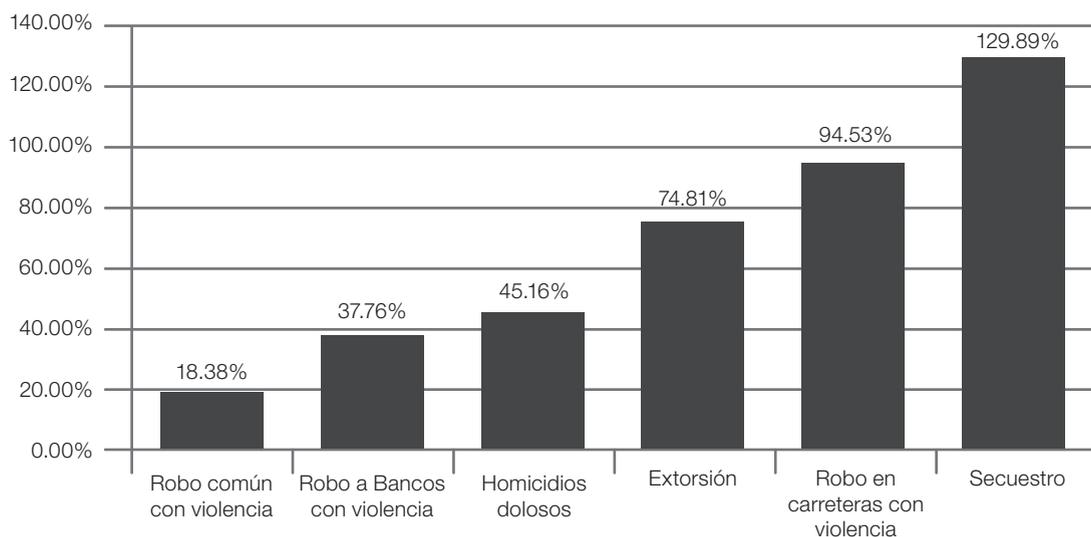
Robo a bancos con violencia: aumento de 80%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

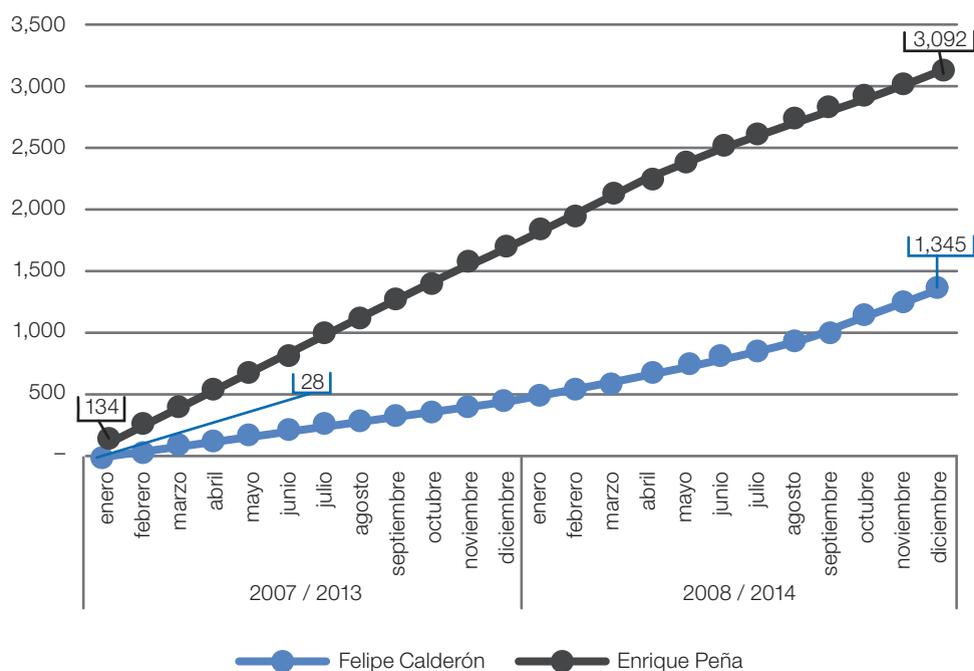
Si se comparan, por otra parte, los delitos anteriores en los primeros dos años de Enrique Peña Nieto y el mismo periodo de la administración anterior, puede constatar el aumento considerable a partir de 2012, tal como lo indican las siguientes gráficas:

Gráfica 6
Incremento de crímenes de alto impacto



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

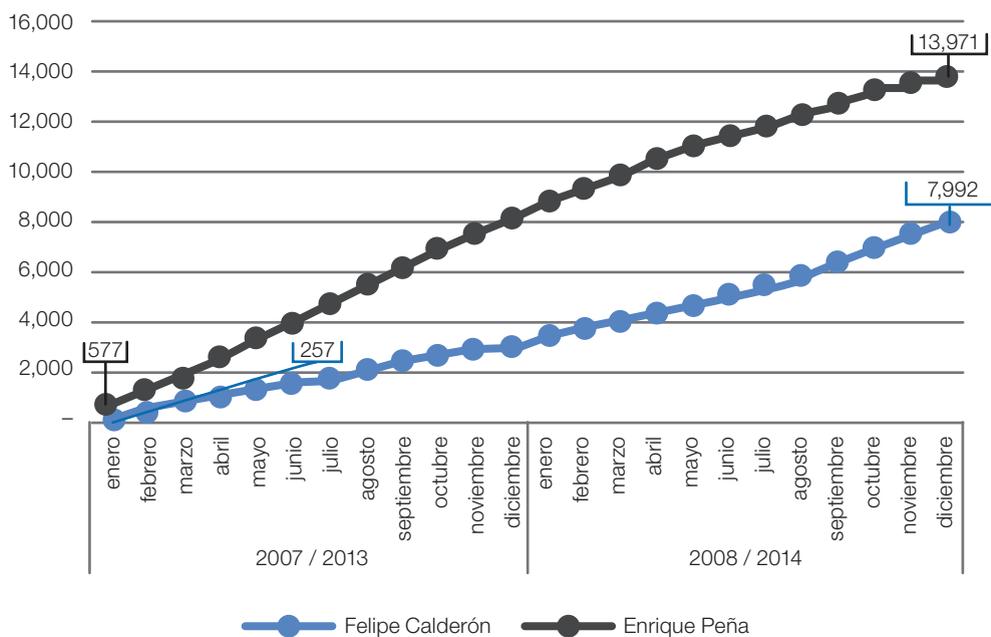
Gráfica 7
Secuestros: 2.3 veces más



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 8

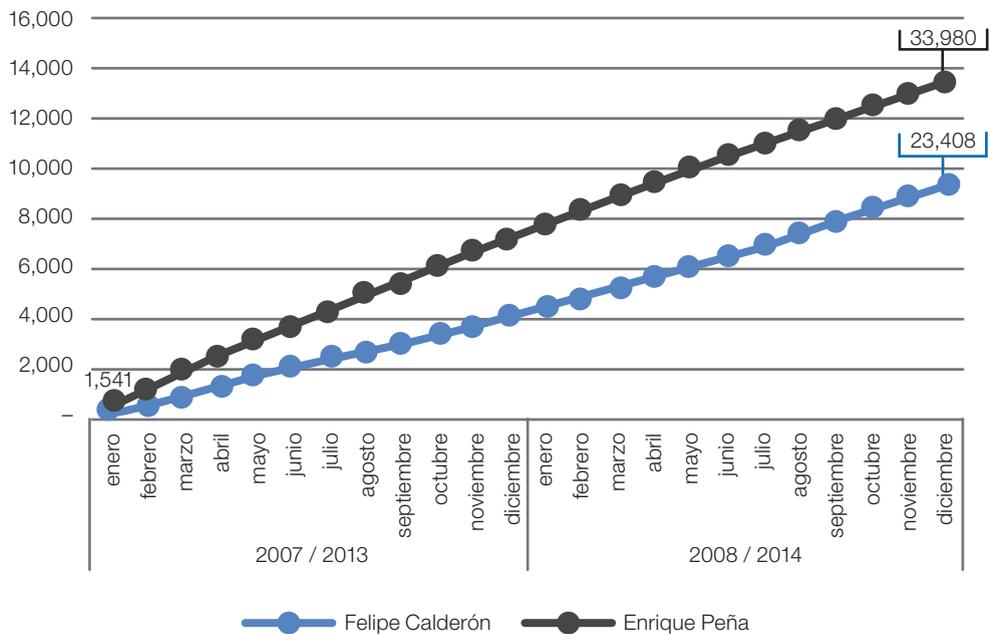
Extorsión: aumento de 74%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 9

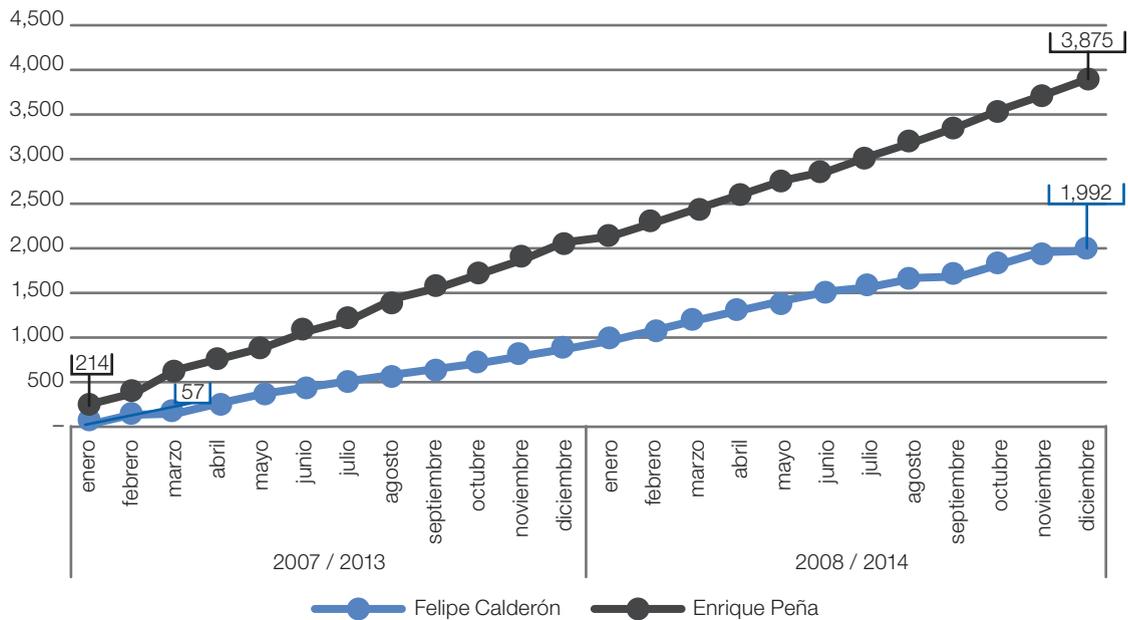
Homicidios: aumento de 45%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 10

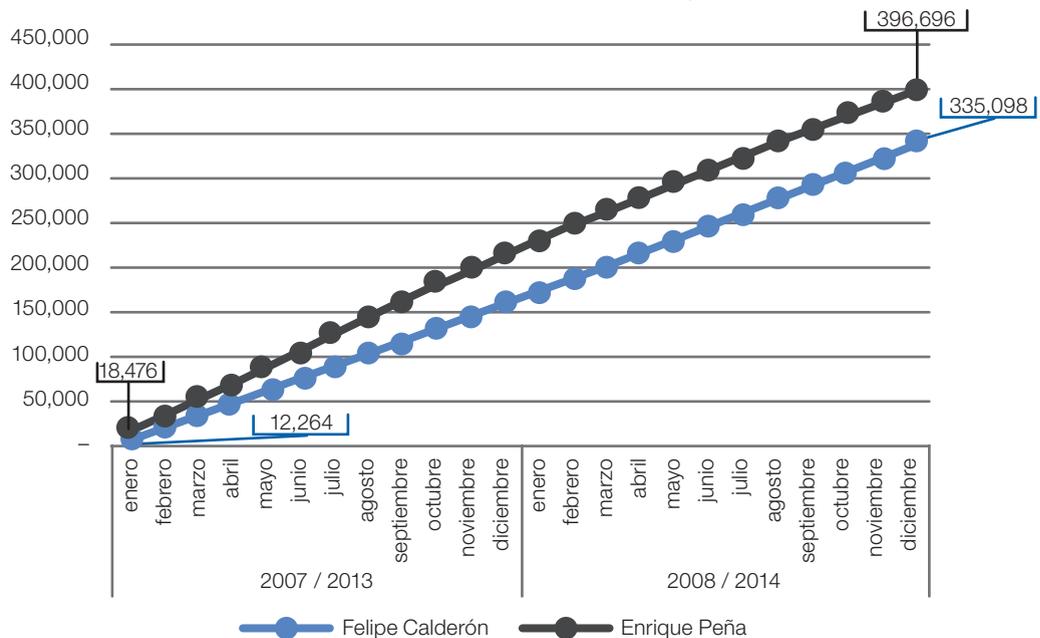
Robo en carreteras con violencia: aumento de casi 100%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 11

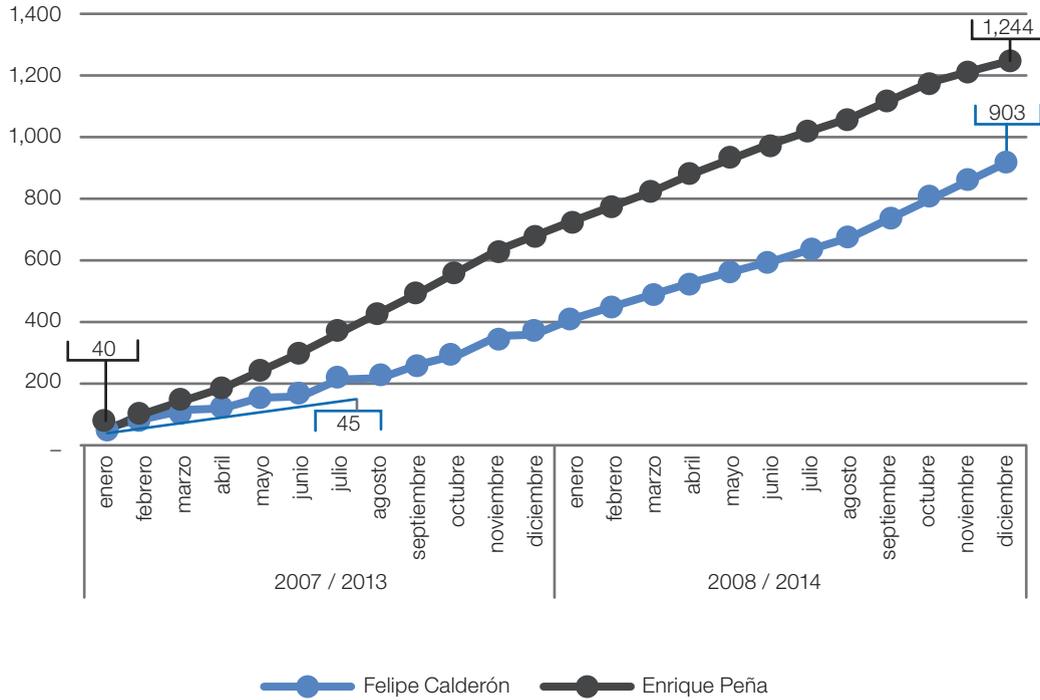
Robo con violencia: aumento de 18%



Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 12

Robo a bancos con violencia: aumento de 37%

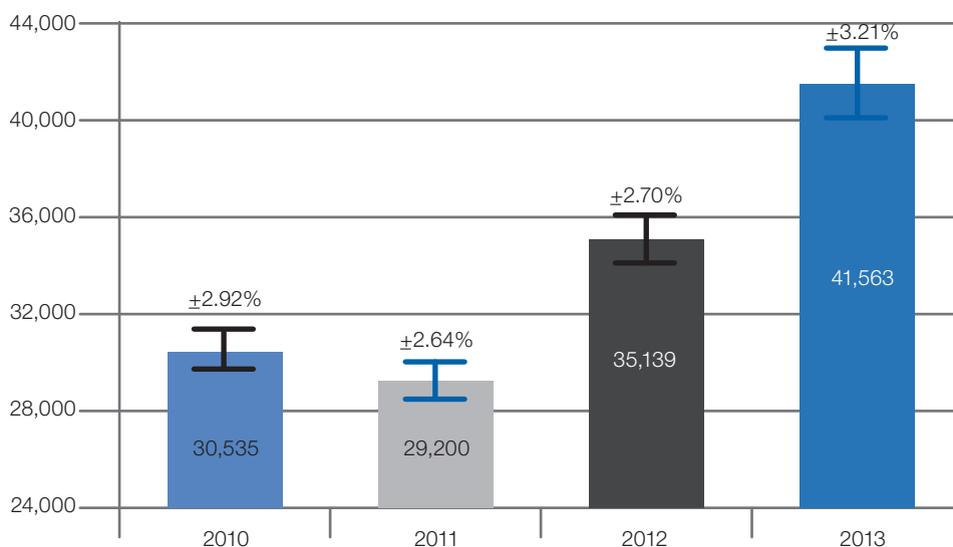


Fuente: elaboración propia sobre los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De este modo, el incremento de la tasa de delitos en México revela cómo la estrategia de seguridad propuesta por Peña Nieto no sólo ha frenado los avances logrados por la administración anterior sino, además, presenta retrocesos sustantivos en aspectos que si bien han sido alejados de los temas de la agenda pública, saltan a la luz cuando ya el daño está infringido. La violencia y la inseguridad escapan de manera preocupante del control gubernamental.

Gráfica 13

Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes, 2010-2013



Fuente: ENVIPE 2014, INEGI.

Aunado a lo anterior, y como fuente de la trascendencia que el tema de la inseguridad en México ha tenido a nivel internacional, el Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas al Consejo sobre Derechos Humanos de ese organismo, señala que “México es un claro ejemplo de la forma en que la violencia criminal sin control puede poner en peligro los logros democráticos conseguidos con tanto esfuerzo. He expresado reiteradamente mi preocupación por la violencia generalizada en algunas partes de América Central y en México, y los presuntos vínculos entre la delincuencia organizada, las fuerzas de seguridad y las autoridades locales y centrales”.¹

Por su parte, Amnistía Internacional afirma que “El gobierno mexicano no parece dispuesto a reconocer la gravedad de la crisis, y su posición en relación con estas recomendaciones puede indicar que va a ignorar cualquier crítica a

sus estrategias fallidas en materia de seguridad pública. Esta decisión es extremadamente alarmante en el frágil contexto de derechos humanos que enfrenta el país”.²

Estos datos, así como los informes realizados por organismos internacionales, han sido minimizados por el gobierno de Enrique Peña Nieto, descalificados en ocasiones e inclusive señalados como erróneos o tendenciosos. Sin embargo, la percepción ciudadana manifiesta tanto su rechazo e inconformidad con el trabajo del gobierno como su preocupación creciente por el tema de la inseguridad. Así, de acuerdo con la Séptima Evaluación al Gobierno del Presidente, realizada por *Reforma* en abril pasado, 48% de los ciudadanos manifiestan que el principal problema del país es el crimen y 59% tienen una opinión desfavorable acerca de cómo el gobierno trata el tema del crimen organizado.

¹ <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/onu-expresa-preocupacion-por-l-2/>

² Comunicado del 17 de febrero de 2015.

II. Las propuestas de Acción Nacional

Ante esta realidad, el Partido Acción Nacional ha generado una serie de propuestas que sintetizan la transformación de fondo que requiere nuestro sistema de justicia, no sólo con la finalidad de reducir el índice delictivo sino, también, con el objetivo de continuar con los cambios emprendidos ya por el Presidente Felipe Calderón en la materia. Son tres los componentes que resumen esa propuesta: 1) Que el PRI deje el control de la policía; 2) No desaparecer las policías municipales;³ 3) Proteger a los que denuncian.

En la Plataforma electoral 2015-2108 del PAN, se menciona al respecto que “La función de seguridad pública debe comprender aspectos preventivos, punitivos y de reinserción social; ello implica que se ejerza, en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las instituciones policiales, del ministerio público, de las instancias encargadas de aplicar las sanciones por infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, y de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes.

“Para una convivencia armónica, el énfasis de las políticas públicas en la materia debe basarse en la prevención de hechos antisociales y delictivos, con la participación de la comunidad como coadyuvante en tareas que no son exclusivas de las autoridades, como la evaluación de políticas de prevención y del desempeño de las instituciones en la materia, para apoyar la impartición de educación y capacitación en materias de prevención del delito, para difundir y generar campañas de denuncia y queja anónima ciudadana, que ayuden en la detección temprana de la criminalización, así como en la integración de observatorios ciudadanos.

“En la función de la seguridad pública, pugnamos por un verdadero sistema articulado, coordinado y comunicado entre órdenes de gobierno, regido por los principios de subsidiariedad

y respeto a la autonomía de estados y municipios, con instituciones profesionales en la materia, cuyos integrantes se conduzcan con absoluto respeto a los derechos humanos en el desempeño de sus funciones y cercanos a sus comunidades.

“Finalmente, requerimos acelerar los cambios y producir los avances institucionales en nuestro sistema de justicia que exigen los mexicanos para erradicar la impunidad. México necesita un cambio de fondo a través de una reforma efectiva en los sistemas de policías de los tres órdenes de gobierno, en la procuración e impartición de justicia y, en general, en todo aquello que garantice el acceso de las personas a un sistema en el que se cumpla la ley, se proteja a las víctimas del delito, y se procese y castigue a los delincuentes conforme a derecho”.⁴

Las propuestas sobre justicia que detalla la Plataforma panista se dividen en cuatro importantes apartados, que aspiran a realizar una serie de reformas que mejoren la situación de inseguridad y la defectuosa impartición y procuración de justicia en México. Estos apartados y sus propuestas se detallan a continuación:

Sistema de procuración de justicia

- Reformar el artículo 21 de la Constitución para establecer que el Estado mexicano reconozca la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto en el Estatuto de Roma.
- Establecer las bases constitucionales y legales para la creación de una Ley General de Procuración de Justicia, que establezca estándares para el fuero común y federal, y se logre:
 - Implantar un Sistema universal de recepción de denuncias, independientemente del fuero y especialidad, para fortalecer la cultura de la denuncia.
 - Homologar el salario y la capacitación de fiscales, agentes del ministerio público y

³ Sobre la propuesta presidencial al respecto pueden consultarse los números 236 y 239 de *Bien Común*, donde se abordan el tema de la violencia en México y las propuestas del Ejecutivo para enfrentarla, respectivamente. www.frph.org.mx

⁴ Los apartados que se citan de la Plataforma Electoral 2015-2018 son solamente los relativos a las propuestas en materia de seguridad e impartición de justicia del Partido Acción Nacional. El documento completo puede encontrarse en www.pan.org.mx

peritos, con funcionarios equiparables del Poder Judicial de la Federación, para reducir el número de averiguaciones previas con deficiencias desde su integración.

- Incrementar el número de fiscalías en proporción a la incidencia delictiva.
- Establecer mecanismos de participación de víctimas en la procuración de justicia, permitiendo el acceso al expediente a fin de colaborar con el análisis de las pruebas y facilitar el esclarecimiento de la verdad de los hechos.
- Crear mecanismos para que los ciudadanos colaboren en la observancia del trabajo objetivo de los ministerios públicos.
- Establecer un sistema de coordinación entre ministerios públicos federales, agencias de ministerios del fuero común y síndicos procuradores para construir fuentes avanzadas de información sobre el delito, y para desarrollar sinergias institucionales entre los diferentes niveles del ministerio público.
- Facilitar la adquisición, préstamo e intercambio de tecnología entre policías y procuradurías, para la óptima investigación de los delitos.

Sistema de impartición de justicia

- Reformar el artículo 22 de la Constitución para que la extinción de dominio sólo proceda en caso de enriquecimiento ilícito.
- Reformar el artículo 100 de la Constitución para establecer que los requisitos para poder ser designado Consejero de la Judicatura Federal, sean los mismos que para ser designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Reformar el artículo 104 de la Constitución para establecer la competencia exclusiva de los tribunales federales en controversias en materia mercantil cuando estén involucradas instituciones de crédito.
- Modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para hacer efectiva la rotación

de los jueces en el poder judicial, con el objeto de evitar lazos de complicidad y corrupción.

Sistema de justicia penal

- Es necesario que el Sistema de Atención a Víctimas mejore sustancialmente para poder resarcir a las víctimas de manera adecuada y expedita. Es necesario crear nuevos centros de atención y fortalecer el marco legal para que este sistema funcione correctamente y para implantar procedimientos más ágiles y humanos que permitan atender debidamente y garantizar el pleno derecho de las víctimas del delito.
- Promover las iniciativas para resolver los problemas de implementación del sistema penal oral acusatorio que ya son evidentes en algunos estados. Lo anterior con el ánimo de fortalecer este sistema y que muestre con ello los avances necesarios para su cabal implementación en el año 2016.
- Introducir reformas para perfeccionar y hacer cumplir la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

Sistema nacional de policías

- Promover las reformas necesarias para consolidar un nuevo Sistema de Policía Nacional, basado en una sola instancia nacional con atribuciones de control, seguimiento y en caso de ser necesario, y de acuerdo con la ley, de intervención operativa, que en todos los casos deberá realizarse de manera subsidiaria y temporal, y sólo cuando las policías locales fallen en su encargo de velar por la paz y la seguridad de los ciudadanos. Esta instancia será directamente responsable de la homologación operacional, de la profesionalización y el establecimiento de los controles de confianza, del reclutamiento adecuado, de la formación, entrenamiento y supervisión de todos los elementos de seguridad pública, y fungirá como órgano de certificación y soporte institucional y subsidiario de todas las policías municipales y estatales.



- Realizar las reformas necesarias para redefinir y hacer efectivo el mando único como mecanismo subsidiario que respete las atribuciones constitucionales de los municipios en materia de seguridad. Las reformas deberán contemplar mecanismos institucionales para fortalecer las capacidades de los municipios. La intervención directa y exclusiva de las autoridades estatales en la seguridad pública de los municipios se realizará sólo en aquellos municipios que carezcan de los recursos y capacidades para proveer el servicio de seguridad pública.

Con estos cambios, el Partido Acción Nacional, lejos de proponer modificaciones accesorias o menores, aspira a continuar la ruta fortalecimiento

a las instituciones de procuración de justicia para consolidar de este modo un Estado de derecho donde la autoridad sea eficiente, donde la impartición de justicia sea efectiva, y donde las fuerzas del orden se beneficien de la profesionalización y las nuevas tecnologías para realizar una labor de prevención y reacción acordes con las necesidades de los mexicanos.

La urgencia de atender de manera seria y completa el tema de la inseguridad es trascendental en el momento que vive México. Retroceder más de lo que se ha hecho durante los últimos dos años es un auténtico riesgo y una posibilidad latente; asumir la seguridad con la trascendencia que se debe es, sin duda, responsabilidad de toda la sociedad, empezando, por su puesto, por los poderes de la Unión. **B**

III. Comparativo de propuestas

PAN	PRI	PRD
	Sistema de procuración de justicia	
Reformar el artículo 21 de la Constitución para establecer que el Estado mexicano reconozca la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto en el Estatuto de Roma.		
Establecer las bases constitucionales y legales para la creación de una Ley General de Procuración de Justicia, que establezca estándares para el fuero común y federal, y se logre:	Promover los valores de la procuración de justicia a nivel federal y estatal, informando a la población sobre sus derechos y cómo ejercerlos, procedimientos de denuncia y medios para inconformarse ante actuaciones no apegadas al principio de legalidad. Alentar la denuncia de los delitos de los fueros federal y común, ya que la delincuencia se fortalece con cada delito que no se hace del conocimiento de la autoridad.	Derogar la figura del fuero de los legisladores y servidores públicos, federales y locales.
Implantar un Sistema universal de recepción de denuncias, independientemente del fuero y especialidad, para fortalecer la cultura de la denuncia.		
Homologar el salario y la capacitación de fiscales, agentes del ministerio público y peritos, con funcionarios equiparables del Poder Judicial de la Federación, para reducir el número de averiguaciones previas con deficiencias desde su integración.		
Incrementar el número de fiscalías en proporción a la incidencia delictiva. Establecer mecanismos de participación de víctimas en la procuración de justicia, permitiendo el acceso al expediente a fin de colaborar con el análisis de las pruebas y facilitar el esclarecimiento de la verdad de los hechos.		
Crear mecanismos para que los ciudadanos colaboren en la observancia del trabajo objetivo de los ministerios públicos.	Promover la vinculación de la ciudadanía con las procuradurías del orden federal y de los estados	
Establecer un sistema de coordinación entre ministerios públicos federales, agencias de ministerios del fuero común y síndicos procuradores para construir fuentes avanzadas de información sobre el delito, y para desarrollar sinergias institucionales entre los diferentes niveles del ministerio público.	Modernización y fortalecer al Ministerio Público Garantizar a la población el acceso a las instancias de procuración de justicia, así como los mecanismos de control de la legalidad, en particular promoviendo el gobierno. Aplicar una estrategia integral que cuide todo el proceso, desde la prevención del delito, el procedimiento penal, la investigación, la persecución del delito, la impartición de justicia, incluyendo la atención a las víctimas y la ejecución de sanciones.	Velar que la autonomía constitucional otorgada al ministerio Público permita eficazmente integrar expedientes y hacerlos valer frente a los jueces.

PAN	PRI	PRD
Facilitar la adquisición, préstamo e intercambio de tecnología entre policías y procuradurías, para la óptima investigación de los delitos.	Inteligencia y coordinación efectiva contra el crimen. Promover el uso de la inteligencia como método preventivo de la comisión de delitos Determinar sistemas de control policial a fin de asegurar el cumplimiento del deber, integrando a las unidades vehiculares sistemas de rastreo de posicionamiento global a fin de medir el tiempo de respuesta a las llamadas de emergencia. Crear instrumentos de inteligencia para determinar frecuencias, horas, lugares en donde se presenta mayor incidencia delictiva, que apoye la toma de decisiones y la actuación de las corporaciones policiales preventivas, así como la investigación que realice el Ministerio Público. Crear un Teléfono Único de Emergencias Ciudadanas cuya y legislar para establecer las responsabilidades de las instancias participantes, así como de sus mandos, ante la omisión de auxilio por parte del personal operativo.	
	Alentar que los Consejos Municipales de Seguridad Pública sean una instancia para la participación comunitaria en la solución de problemáticas específicas en esta materia.	
	Promover la vinculación de la ciudadanía con las procuradurías del orden federal y de los estados	
	Sistema de impartición de justicia	
Debemos avanzar de manera decidida hacia la construcción de un sistema integral de instituciones que permita el acceso de todos a la justicia. Se trata no sólo de un sistema en el que los jueces puedan ejercer un poder real más allá de la influencia de cualquier poder fáctico, sino un sistema en el que se van proveyendo los elementos técnicos de procedimiento e información para aumentar significativamente las capacidades del sistema de justicia.	Proponer los mecanismos institucionales y formales para que el Poder Judicial de la Federación, en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda intervenir en el diseño de las leyes que ordenan sus funciones, organización, y distribución de asuntos y competencias. Actualizar la estructura de la administración pública en los sectores de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social Redefinir las competencias en materia penal a fin de que las diferentes entidades de gobierno asuman de mejor manera el cumplimiento de sus responsabilidades.	
Reformar el artículo 22 de la Constitución para que la extinción de dominio sólo proceda en caso de enriquecimiento ilícito.		Fortalecer extinción de dominio a fin de recuperar en favor de la sociedad bienes de la delincuencia. Combatir las redes político-financieras del crimen organizado.
Reformar el artículo 100 de la Constitución para establecer que los requisitos para poder ser designado Consejero de la Judicatura Federal, sean los mismos que para ser designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.		Fortalecer las facultades del Consejo de la Judicatura para combatir la corrupción del sistema judicial y cambiar su integración.
Reformar el artículo 104 de la Constitución para establecer la competencia exclusiva de los tribunales federales en controversias en materia mercantil cuando estén involucradas instituciones de crédito.		

PAN	PRI	PRD
Modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para hacer efectiva la rotación de los jueces en el poder judicial, con el objeto de evitar lazos de complicidad y corrupción.		
	Dotar de recursos suficientes a las instancias de procuración de justicia federal y estatal, a efecto de que cuenten con los materiales suficientes para la investigación forense.	
	Asegurar la aplicación del Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial con la infraestructura adecuada, personal suficiente y tecnología de punta. Promover el pleno respeto del Poder Judicial de la Federación como signo de una efectiva división de poderes.	
	Sistema de justicia penal	
La reforma del sistema penal en México es una de las reformas más profundas e importantes para la vida nacional, y uno de los legados más importantes de las administraciones panistas.	Capacitar al personal de seguridad pública, procuración e impartición de justicia y readaptación social en el Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial. Consolidar el servicio profesional de carrera policial, orientado a dignificar su trabajo e imagen, que tenga como ejes los siguientes: salarios justos, la entrega de premios y recompensas por buen desempeño y la profesionalización de los agentes. Promover la participación de las universidades públicas y privadas en las tareas de capacitación de personal del sector seguridad pública sobre la instrumentación del Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial para reducir el rezago en esta materia. Establecer protocolos de actuación de Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa y demás operadores del sistema, que reduzca la violación de derechos humanos y el no ejercicio de la acción penal por causas de mala aplicación de procedimiento. Establecer un sistema de reconocimientos públicos a los servidores públicos que apliquen de manera efectiva el Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial y de sanciones específicas para aquellos que lo violen. Intensificar las campañas de información a la población sobre el debido actuar de los servidores públicos encargados de la aplicación del Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial, así como de los protocolos policiales.	
No obstante, el avance en su implementación es muy desigual desde la perspectiva regional, pero también en cuanto a los diferentes aspectos que tienen que funcionar de manera armónica para su cabal implementación.		

PAN	PRI	PRD
<p>Por lo anterior, debemos promover medios e incentivos para impulsar y vigilar la implementación plena de la reforma penal acusatoria, poniendo especial énfasis en que los gobiernos y congresos locales realicen las modificaciones a sus legislaciones para la completa adaptación de la reforma, y que aceleren la implantación de las debidas prácticas, procesos e instancias necesarias que permitan a los ciudadanos acceder en el menor tiempo posible a los beneficios que representa el nuevo sistema.</p>		
<p>Es necesario que el Sistema de Atención a Víctimas mejore sustancialmente para poder resarcir a las víctimas de manera adecuada y expedita. Es necesario crear nuevos centros de atención y fortalecer el marco legal para que este sistema funcione correctamente y para implantar procedimientos más ágiles y humanos que permitan atender debidamente y garantizar el pleno derecho de las víctimas del delito.</p>		<p>Creación de una "Comisión de Estado para la Verdad y la Justicia" que dilucide y esclarezca la situación de todas aquellas personas desaparecidas de manera forzada durante este gobierno y los anteriores e investigue a quiénes corresponden los cuerpos que se han encontrado en las múltiples fosas clandestinas en diversas partes del país. Esta Comisión debe integrarse con ciudadanos, hombres y mujeres, investidos de honorabilidad y prestigio social y cuyo trabajo se lleve a cabo con total independencia del gobierno.</p>
<p>Promover las iniciativas para resolver los problemas de implementación del sistema penal oral acusatorio que ya son evidentes en algunos estados. Lo anterior con el ánimo de fortalecer este sistema y que muestre con ello los avances necesarios para su cabal implementación en el año 2016.</p>	<p>Impulsar una reforma del poder judicial en paralelo a la instauración de los juicios orales, que fortalezca su actuación e independencia. Legislar para elevar la eficacia de los jueces y de los tribunales, trasladando la atención de los asuntos no graves a un sistema de centros de mediación y de justicia alternativa.</p>	
<p>Introducir reformas para perfeccionar y hacer cumplir la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.</p>		<p>Combatir con toda energía los secuestros, el cobro de pisos, los feminicidios y la trata de personas.</p>
	<p>Promover una Ley General Penal que sea del pleno conocimiento de los mexicanos, evite la duplicación legislativa y tenga vigencia nacional. Establecer un Sistema Nacional de Resolución de Conflictos Menores, que promueva un ejercicio pleno de la reparación del daño.</p>	
	<p>Prevenir el delito con la participación de la comunidad, que rescate el espacio público y promueva la unidad nacional.</p>	
	<p>Destinar recursos para establecer sistemas de video vigilancia en los centros urbanos del país, que permita reducir la capacidad de la delincuencia para evadir las fuerzas del orden.</p>	
	<p>Sistema penitenciario eficaz para la readaptación social. Construir un sistema penitenciario moderno y eficaz que elimine las formas de autogobierno y reduzca la posibilidad a actos delictivos desde éstos</p>	

PAN	PRI	PRD
	Basar el sistema de readaptación social en valores y hábitos positivos, para que los internos estén aptos para su reinserción social una vez purgada su condena	
	Sistema nacional de policías	
Los avances en la profesionalización y certificación de las policías continúan con un inadmisibles rezago que afecta seriamente la capacidad del Estado para enfrentar a los delincuentes, especialmente al crimen organizado, y no permite generar cambios visibles para garantizar la seguridad de los mexicanos. Es fundamental actuar legislativamente para acelerar los mecanismos y procesos necesarios para contar con policías confiables y capaces.	Establecer un Sistema Nacional de Formación Policial que homologue criterios curriculares y técnicas policiales a efectos de otorgar acreditaciones a la profesionalización. Legislar sobre los criterios temporales mínimos de formación del personal de seguridad y procuración de justicia, así como de los Agentes del Ministerio Público para poder ser contratados en las dependencias del sector. Fortalecer la acreditación de competencias para el acceso y promoción a niveles superiores jerárquicos dentro del sistema del poder judicial. Promover un sistema de evaluación de competencias del Ministerio Público Federal, peritos profesionales y técnicos, policías federales y estatales, intérpretes, traductores, especialistas en justicia restaurativa a efectos de determinar la efectividad y capacidades físicas del personal para realizar sus funciones. Alentar la investigación académica en temas de profesionalización, seguridad pública, delito y delincuencia en la que se dé un enfoque multidisciplinario y se reduzca la tendencia a formar exclusivamente en temas jurídicos.	Eficaz profesionalización y certificación de policías, agentes del ministerio público, peritos y funcionarios de seguridad pública, dotándolas de equipo y tecnología para el combate a la delincuencia, mejorando sus condiciones laborales, estableciendo controles de confianza, lograr la recuperación de la confianza ciudadana, su apoyo y un eficaz control ciudadano.
Pese a la gravedad que implica el deterioro de las policías en localidades donde el crimen organizado las ha cooptado mediante la corrupción y la amenaza, es inadmisibles el intento del gobierno por suprimir permanentemente las policías municipales bajo ese pretexto. Por el contrario, es fundamental realizar los esfuerzos para rehabilitar el tejido institucional de los poderes locales, fortalecer sus capacidades para enfrentar a los criminales y garantizar la cercanía y participación activa de los ciudadanos para el restablecimiento de la confianza en las instituciones del Estado.	Definir una política nacional de prevención del delito, en la que los ciudadanos sean actores del cambio y primeros vigilantes del cumplimiento del deber legal de la autoridad. Fortalecer el Consejo Nacional, los Consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública como máximos órganos de consulta y participación ciudadana en la materia.	
Cuando sea necesaria la intervención de la Federación, debe quedar claro que no se pueden abrogar los derechos y facultades fundamentales de los municipios y los poderes locales, sino sólo intervenir de manera transitoria y subsidiaria, con el objetivo expreso de fortalecer y restituirle sus capacidades básicas de proteger la integridad personal, la propiedad y las libertades necesarias para el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos.		

PAN	PRI	PRD
Por ello, proponemos:		
Promover las reformas necesarias para consolidar un nuevo Sistema de Policía Nacional, basado en una sola instancia nacional con atribuciones de control, seguimiento y en caso de ser necesario, y de acuerdo con la ley, de intervención operativa, que en todos los casos deberá realizarse de manera subsidiaria y temporal, y sólo cuando las policías locales fallen en su encargo de velar por la paz y la seguridad de los ciudadanos. Esta instancia será directamente responsable de la homologación operacional, de la profesionalización y el establecimiento de los controles de confianza, del reclutamiento adecuado, de la formación, entrenamiento y supervisión de todos los elementos de seguridad pública, y fungirá como órgano de certificación y soporte institucional y subsidiario de todas las policías municipales y estatales.		Eficaz profesionalización y certificación de policías, agentes del ministerio público, peritos y funcionarios de seguridad pública, dotándolas de equipo y tecnología para el combate a la delincuencia, mejorando sus condiciones laborales, estableciendo controles de confianza, lograr la recuperación de la confianza ciudadana, su apoyo y un eficaz control ciudadano.
Realizar las reformas necesarias para redefinir y hacer efectivo el mando único como mecanismo subsidiario que respete las atribuciones constitucionales de los municipios en materia de seguridad. Las reformas deberán contemplar mecanismos institucionales para fortalecer las capacidades de los municipios. La intervención directa y exclusiva de las autoridades estatales en la seguridad pública de los municipios se realizará sólo en aquellos municipios que carezcan de los recursos y capacidades para proveer el servicio de seguridad pública.	Establecer policías estatales únicas con objeto de crear 32 corporaciones de seguridad estatal y del D.F. confiables, profesionales y eficaces. Mejorar el sistema de información policial y de emergencias ciudadanas en coordinación con los tres órdenes de gobierno. Establecer un teléfono nacional único de emergencias, cuya operación funcione en red y se establezcan protocolos de actuación y responsabilidad de las dependencias participantes.	Reconocemos el papel de las Fuerzas Armadas en el combate a la criminalidad, y por respeto a sus integrantes, demandamos que el mando civil asuma esta tarea. Los soldados y marinos de México deben regresar, en el tiempo necesario y prudente, a sus cuarteles, al mismo tiempo que se debe iniciar la construcción de la policía nacional y avanzar en la consolidación del mando único en las entidades federativas. Eficientar la coordinación entre las policías estatales y federal. Jamás deberán repetirse ejecuciones extrajudiciales como las de Tlatlaya.
		Es necesario dejar atrás la utilización de las fuerzas militares en tareas que corresponden al mando civil, pues ello ha deteriorado al ejército al grado que algunos de sus miembros están sujetos a proceso penal por graves violaciones a derechos humanos, como es el caso de Tlatlaya.
		Descriminalizar y despenalizar el consumo de drogas. Garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales de los poderes estatales. Reforma integral del sistema penitenciario, para que al mismo tiempo que los reclusos pagan su deuda con la sociedad, se garanticen sus derechos humanos y el derecho a la reinserción social y evitar que sean escuelas de delincuencia.
	Promover métodos de investigación policial a través de protocolos de actuación, que eviten la improvisación.	
	Fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública como instancia de coordinación	

La inseguridad pública en Jalisco, Tamaulipas, Michoacán y Guerrero

Rodrigo A. Ozuna Solsona
Luis Raymundo Massé Moreno

Introducción

Mucho se ha analizado en nuestro país el problema de inseguridad que los mexicanos hemos venido sufriendo de manera generalizada en los últimos años. Planes y programas especiales se crean, millonarios recursos presupuestales se destinan al combate de la inseguridad y del crimen organizado, múltiples promesas de campaña se plantean en cada proceso electoral, propuestas legislativas y acciones ejecutivas se plantean sin que todo ello produzca hasta el momento un resultado adecuado.

Mientras en el Congreso de la Unión se legisla tratando de establecer mecanismos y modelos para replantear el tema de la prevención del delito y combate a la inseguridad, al cabo de corto tiempo y ante la falta de resultados inmediatos, surgen nuevas propuestas legislativas que aseguran en el papel revertir este gran problema que nos aqueja día a día, dejando a un lado los pocos o muchos esfuerzos y resultados generados por las políticas anteriores, denotando una falta de seguimiento y de una política criminal integral, que ponga en el centro del debate nacional las medidas tendientes a lograr una adecuada prevención social del delito. Lo anterior sin tomar en cuenta los cambios de administraciones y legislaturas, en donde de manera cíclica parecen reinventarse las acciones de se-

guridad con el fin de tratar de imprimir un sello característico de la cada gestión, volviendo en muchos de los casos al mismo punto de partida o incluso retrocediendo, sin que exista un análisis objetivo respecto de qué fue lo que funcionó y qué fue lo que no, de gestiones anteriores.

De igual forma, recursos millonarios se destinan año con año al rubro de la seguridad pública en nuestro país, tanto presupuestales como los provenientes en muchos de los casos de mecanismos de colaboración internacional y fondos internacionales enfocados generalmente en mejorar las condiciones de seguridad jurídica para la inversión en el país. En el caso de los fondos públicos, éstos se determinan muchas de las veces a costa de sacrificar otros programas prioritarios para el desarrollo social y educativo.

Tan sólo en el año 2013 y 2014 fueron destinados a las entidades federativas y el Distrito Federal, a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que año con año contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación,¹ la cantidad de 16,358 millones de pesos, para canalizarse entre otros conceptos a acciones de prevención social de la violencia y fortalecimiento de las capacidades de evaluación en Control de Confianza, profesionalización

¹ http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/1politica_gasto.pdf, Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

de las Instituciones de Seguridad Pública, instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro, fortalecimiento de las Instituciones locales de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia. Lo anterior sin tomar en consideración los cuantiosos recursos que por concepto de SUBSEMUN, SPA y del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) se etiquetan cada año en el Presupuesto de Egresos, para la prevención y el combate al delito.

A la par de ello, se observa como práctica generalizada la realización de operativos especiales, sustentados en el despliegue de una cantidad considerable de elementos de la fuerza pública y, particularmente de fuerzas castrenses –tan cuestionadas en las labores de seguridad pública–, que en muchos de los casos sólo constituyen paliativos para atender de manera temporal las necesidades del momento, pero sin lograr el establecimiento permanente e integral que logre reconstruir el tejido social dañado por virtud de la delincuencia, y recomponer el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública en el país.

Desafortunadamente nuestro país ha ganado reconocimiento a nivel global no por ser uno próspero, el cual se puede visitar e invertir, sino por ser un país peligroso en virtud de los altos niveles de inseguridad y corrupción que imperan, al grado tal que en los últimos años ha logrado desbancar a otros países del cono sur que durante muchos años eran catalogados de esta forma.

Lejos de constituir un problema menor, la inseguridad desafortunadamente constituye un problema latente y palpable en nuestro país, que genera una situación generalizada de temor en la ciudadanía. Tan sólo por señalar un ejemplo, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, se estimó en 2013 la existencia de 22.5 millones de víctimas de 18 años y más, lo cual representa una tasa de 28,224 víctimas por cada cien mil habitantes durante el año 2013.² Asimismo dicha encuesta estimó que

durante 2013 se generaron 33.1 millones de delitos asociados a 22.5 millones de víctimas, representando una tasa de 1.5 delitos por víctima. En el caso del costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares, la referida encuesta estimó que en el año de 2013 fue de 213.1 mil millones de pesos, equivalente al 1.27% del Producto Interno Bruto.

De igual forma, el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) en su estudio denominado “Incidencia de los Delitos de Alto Impacto en México 2013”,³ ha señalado que el 2013 concluyó como el peor año en materia de secuestros y extorsiones, debido a que se denunciaron 1,702 secuestros y 8,042 extorsiones en México, que implican un aumento de 20.97% y de 10.59%, respecto del año anterior.

Por su parte, de acuerdo con la Décima Tercer Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México, auspiciada por México Unido contra la Delincuencia, se señala que los delitos considerados de alto impacto, durante 2013 representaron el 51.8% de los delitos totales, respecto de los cuales el secuestro y la extorsión registraron incrementos del orden de 34% y 33% respectivamente, respecto del año anterior.⁴

Cifras por demás preocupantes que ponen en evidencia la situación de inseguridad que se ha venido generando en nuestro país y que muchas de las veces contrastan con la información oficial vertida al respecto.

Asimismo, la referida encuesta nacional señala que en el año 2013, el delito de secuestro presentó una cifra record de 1,695 secuestros denunciados ante el Ministerio Público, siendo el caso que Guerrero, Tamaulipas y Michoacán fueron las entidades federativas que tuvieron el incremento más importante al registrar alzas de 176%, 72% y 45%, respectivamente. Situación que denota en específico la condición especial que presentan estas entidades, las cuales al día

³ <http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Documentos/documentos/EstudioAnual2013-opt.pdf>; Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

⁴ <http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/EncuestaMitofskydePercepcionCiudadanasobre/documentos2/Decima%20Tercer%20Encuesta%20Nacional%20sobre%20Percepcion%20de%20Inseguridad%20Ciudadana%20MUCD%20Ejecutivo.pdf>; Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

² <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>; Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

de hoy siguen presentado una situación de inseguridad alarmante. Por ello, el presente análisis versará en particular sobre la situación de inseguridad prevaleciente en las entidades de Guerrero, Tamaulipas y Michoacán, sumando al estado de Jalisco, cuyos acontecimientos y acciones perpetradas a principios del mes de mayo de 2015, ponen de manifiesto el estado de alarma que se presenta en la entidad.

De conformidad con reportes del Observatorio Nacional Ciudadano, en el año de 2014, el delito de secuestro, la cantidad de casos generados continúa siendo 218.26% superior a las de 2007, y en cuanto a los índices de extorsión, las averiguaciones previas iniciadas por este delito en 2014, son 25.71% mayores a las reportadas en 2011.⁵

Hoy se puede señalar con poca fortuna, que el año 2015 la inseguridad sigue estando en el centro de preocupación de los mexicanos. De conformidad con la Décima Cuarta Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México, auspiciada por México Unido contra la Delincuencia, se estima un incremento de 25% a 31% el porcentaje de hogares que dicen haber vivido “cerca” de un delito al haberlo sufrido ellos o un familiar, y 6 de cada 10 ciudadanos dicen temer ser víctimas tanto de un robo como de un secuestro, siendo el centro del país y el noroeste las zonas en donde se dice temer más a los delitos.

A lo anterior, debemos aunar la existencia de la llamada cifra negra, que de conformidad con el estudio realizado por el INEGI ubico en 93.8%, en la mencionada Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014.

Sin duda, el escenario nacional es poco alentador, generado por una problemática multifactorial y por demás compleja, en el cual convergen diversas circunstancias y variables de tipo social, económico, político, jurídico, cultural que sería difícil abordar en su integralidad en las presentes líneas.

Bajo ese orden de ideas, a efecto de centrar

el presente artículo en las entidades federativas de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, que comparten claramente como común denominador la inseguridad, a continuación se realizará un breve análisis de dichas entidades en cuanto a su incidencia delictiva y otros temas relacionados con la situación de inseguridad que presentan.

I. La inseguridad pública en los estados de Jalisco, Tamaulipas, Michoacán y Guerrero

Para entrar en materia del estudio que se realiza, consideramos conveniente realizar un análisis somero respecto de algunos componentes generales que han venido caracterizando la situación de inseguridad que al día de hoy prevalece en nuestro país, y particularmente en las cuatro entidades materia de análisis.

No obstante que cada una de las 4 entidades federativas han tenido conforme a su programa de gobierno un capítulo sobre el combate a la inseguridad, lo cierto es que estos programas o política criminal adoptada por los mismos no ha sido eficaz en el combate a la inseguridad, en virtud de que año con año se han incrementado los índices delictivos en la mayoría de las entidades federativas. Lo cierto es que en el combate a la delincuencia a nivel estatal siempre se han encontrado múltiples obstáculos que han mermado en la eficacia de la política criminal de cada entidad federativa en el combate a la inseguridad como por ejemplo: la corrupción, la ilegalidad, el conformismo y la falta de programas para el combate a la inseguridad adecuados que permitan focalizar las regiones en donde existe una mayor delincuencia y la forma o estrategia para combatirla, por lo que se considera cuestionable que la labor de la seguridad pública estatal quede supeditada a la simple delegación de dichas atribuciones a los cuerpos de seguridad federales y mucho menos al ejército, en virtud de que estos últimos, dada su formación no cuentan con la preparación para realizar una investigación del delito, toda vez que su formación se centra en cuestiones de reacción y

⁵ <http://onc.org.mx/tag/incidencia-delictiva/>; Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

disuasión con un cuestionado uso de la fuerza en función de los estándares exigidos para la autoridad civil... Situación que consideramos que a la postre se reflejará como un problema en la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio por la ambivalencia de funciones entre las policías estatales y la intervención del ejército y las fuerzas federales en el combate al crimen común en las entidades federativas, desde el aspecto normativo y operativo, con las implicaciones negativas que esto conlleva.

Lo anterior sin dejar pasar por alto, que el hecho de que las fuerzas federales asuman el mando de una determinada entidad federativa o regiones de esta en materia de combate a la inseguridad –como se ha dado en el caso de las cuatro entidades federativas materia de análisis–, no sólo afecta la legitimidad de las autoridades locales en el ejercicio de sus atribuciones cotidianas y confusión en la ciudadanía, sino también, propicia una inadecuada relajación de las acciones institucionales por parte de dichas autoridades, por tratar de recomponer a los cuerpos policiales locales, que muchas de las veces se encuentran corrompidos por el crimen organizado, por lo que al retirarse el apoyo de las fuerzas federales de la entidad o región, el problema de la inseguridad vuelve a aflorar incluso con mayor fuerza.

De esta manera, debemos comenzar señalando que el primer problema a afrontar en el combate a la delincuencia han sido las pocas o nulas estrategias que ha existido en los últimos años, en el tema de la seguridad a nivel estatal y su corresponsabilidad a nivel federal. Pues los índices delictivos de los últimos años han denotado un exponencial incremento que solamente deja de manifiesto que el combate al crimen e inseguridad se está perdiendo por las instituciones del Estado Mexicano.

Como prueba de lo anterior y para darnos una idea del empuje que ha tenido la inseguridad en nuestro país, desde la perspectiva de la comisión de los delitos, estadísticamente tene-

mos que en el año 2000 se registraron alrededor de 1,367,205⁶ delitos cometidos en el fuero común a nivel nacional, mientras que en el año 2013, nos arrojan 1,679,914 delitos denunciados en el fuero común. Lo que constituye un aumento exponencial de 312,709 delitos, lo que porcentualmente se traduce en un aumento aproximado del 19%⁷ –las cifras anteriores tienen su soporte en la información oficial plasmada en diversos documentos estadísticos–. Sin embargo, debemos hacer notar la discrepancia existente entre las cifras oficiales y las aportadas por Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Situación que también causa confusión en la población e implica una medición poco clara respecto al tema de la inseguridad en nuestro país.

Es importante tomar en consideración que en el año 2013 conforme a la información proporcionada por la Presidencia de la República en el Segundo Informe de Gobierno se cometieron 1,679,914 delitos del fuero común,⁸ mientras que en 2014 se obtuvo el dato fraccionado, esto es, hasta el 31 de julio de 2014, informando que se cometieron 946,680 delitos. No obstante que por su parte el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registró una cifra distinta en ese mismo periodo pues, en su estadística señala la comisión de 947,845 delitos, por lo que existe una diferencia entre esas dos dependencias públicas de 1,165 delitos. No obstante lo anterior, este mismo Secretariado Ejecutivo en su estadística de 2014 en el periodo de enero a octubre de 2014 reporta la comisión de 1,351,234 delitos.

Tomando en consideración las cifras anteriores, se estima conveniente señalar que por su parte la Organización no gubernamental denominada “México Unido contra la Delincuen-

⁶ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el ministerio público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

⁷ Anexo Estadístico, Segundo Informe de Gobierno 2014, Presidencia de la República. http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Anexo_estadistico_completo.pdf. Fecha de consulta el 11 de mayo de 2015.

⁸ Cifra que por cierto discrepa de la estadística publicada en la Página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues en ella se estima que se cometieron 1,681,077 delitos. Por lo que existe una diferencia entre la Presidencia de la República y el Secretariado Ejecutivo del SNSP de 1,163 delitos.

cia” estableció que se cometieron 1,653,555 delitos en 2013,⁹ evidenciando una notable diferencia entre las cifras oficiales y las proporcionadas por la sociedad civil.

Conforme a las cifras anteriores presentamos la siguiente tabla con los resultados del análisis estadístico:

⁹ No se tiene dato de 2014.

AÑO	PRESIDENCIA	SESNSP	ONG	DIFERENCIA ENTRE:			
				PRESIDENCIA- SESNSP Y ONG	PRESIDENCIA Y SESNSP	PRESIDENCIA Y ONG	SESNSP Y ONG
2013	1,679,914	1,681,077	1,653,555		1163	26,359	27,522
2014	946,680*	947,845*	No se tiene dato		1165		

*Hasta el 31 de julio de 2014.

Una vez analizada la información estadística sobre la incidencia delictiva de los dos últimos años en nuestro país, debemos listar los principales aspectos en materia de seguridad que afectan la situación actual que aqueja a estas cuatro entidades federativas en materia de inseguridad.

En primer término se observa en estas entidades (Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas) una falta de planeación acorde a los índices delictivos así como la realización de una verdadera política pública de seguridad, en la cual no solamente se mida la incidencia delictiva, cifra negra, número de detenciones, averiguaciones previas que son consignadas, sujetos condenados, etc., sino también se observe la calidad del servicio que se prestan en esta materia, desde el primer respondiente hasta las autoridades judiciales, además se debe tomar en cuenta las acciones de prevención social del delito encaminadas a desarrollar un esquema ético, educativo, saludable, social y participativo dentro de la comunidad y de todos los operadores involucrados en las áreas de seguridad pública.

Otro aspecto fundamental que se debe de observar dentro de las políticas públicas en materia de seguridad de dichas entidades federativas, es el establecimiento de mecanismos que permitan medir la eficiencia de las acciones policiales, evaluar la calidad de la información proporcionada con la labor diaria de la policía y contrastar las acciones realizadas con los resultados obtenidos, a la par de realizar una fiscalización eficaz del ejercicio del gasto. También es de suma importancia que para la elaboración de esta política pública, además de contar con el conocimiento de los expertos o estudiosos de la materia, de igual formase invite al personal que día a día, en la calle combate a la delincuencia, a quienes realizan labores de seguridad en campo y a la sociedad civil especializadas en el tema de seguridad, pues consideramos que uno de los problemas fundamentales para que las acciones de gobierno sean bien planeadas es que no solamente los programas o planes sean elaborados en un escritorio, pues del papel a la operación física de las disposiciones es donde se cometen la mayoría de los errores, toda vez

de que los documentos de escritorio no prevén las diversas necesidades o supuestos cotidianos en los que el personal que opera el programa o política pública se ve envuelto día con día.

Por tanto la política pública debe ser sensible a la problemática planteada por el personal operativo y especialistas en la materia, pues en ocasiones los deseos son buenos, pero la planeación y operación de las disposiciones se dejan a un lado, pues son incompatibles con la labor cotidiana.

Otro aspecto importante a considerar son los escasos o muchas de las veces nulos controles para los procesos de selección del personal policial en las referidas entidades federativas, ya que en muchas ocasiones policías federales que son dados de baja por no pasar el examen de control de confianza son contratados en alguna otra entidad federativa para realizar labores de seguridad y en ocasiones llegan hasta con grado a alguna corporación policiaca distinta, situación que solamente complica la depuración de los cuerpos policiacos en el país. Y si a esto le sumamos la falta de voluntad política que se presenta a menudo para cumplir con las obligaciones que al respecto impone la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el panorama no sólo se torna complicado, sino engañado y solapado por quienes deben velar en todo momento por un Estado de Derecho e implementar políticas en materia de seguridad acordes a la idiosincrasia y realidad delictiva en la que viven, pues esta es una exigencia de la sociedad.

II. La inseguridad actual en Jalisco

Actualmente Jalisco pasa por una situación grave en materia de inseguridad, todo ello provocado por los operativos realizados tanto por las fuerzas armadas, como las policías federal y estatal con el fin de capturar a las cúpulas del crimen organizado que operan en esa entidad federativa. Los hechos acaecidos el 1 de mayo de 2015 ponen de manifiesto una perfecta organización delictiva a gran escala, pues los

bloqueos y enfrentamientos no solamente se acotaron al estado de Jalisco, sino que también fueron realizados en los estados de Colima y Guanajuato, por lo que se comprobó que el radio de acción de la delincuencia organizada impera en dicha zona del país, lo hace de manera organizada y coordinada.

No obstante las acciones que se anunciaron para capturar a los dirigentes de la delincuencia organizada y reducir la inseguridad en la entidad, se ha denotado por la sociedad que los resultados han sido escasos y con muchas implicaciones para la propia sociedad, se menciona esto en virtud de que cada día son más constantes los bloqueos y los enfrentamientos armados en donde personas inocentes o víctimas son blanco fácil de la inseguridad, por lo que dicha entidad vive un clima de incertidumbre y temor que en nada sirve a la estabilidad del Estado de derecho y la aplicación del programa de seguridad del estado de Jalisco, el que como directrices primordiales para cambiar a la institución de seguridad pública en ese estado, se encuentra en la creación de un modelo centrado en la prevención y disuasión, la conformación del mando único, incluir en las políticas públicas de seguridad a la ciudadanía, acciones que desafortunadamente no ha logrado revertir la zona de influencia de los grupos delictivos y los consecuentes estragos que se causan a la ciudadanía.

Lo anterior, sin tomar en consideración los cuantiosos recursos que año con año se destinan a las labores de seguridad pública en la entidad, por parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tan sólo por señalar algunos ejemplos, en el ejercicio fiscal 201410, el estado de Jalisco recibió los siguientes recursos:

- a) Del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), la cantidad de \$352'740,750 pesos.

¹⁰ De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 y lineamientos emitidos por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- b) Del Subsidio para la Seguridad en Municipios (SUBSEMUN) las cantidades de \$10,500,000 pesos a el Salto, \$91,353,987 pesos a Guadalajara, \$10,000,000 pesos a Ocotlán, \$11,000,000 pesos a Puerto Vallarta, \$10,000,000 pesos a Tepatitlán de Morelos, \$11,500,000 pesos a Tlajomulco de Zúñiga, \$20,862,840 pesos a San Pedro Tlaquepaque, \$12,052,395 pesos a Tonalá, \$81,668,456 pesos a Zapopan y \$10,000,000 pesos a Zapotlán el Grande.
- c) Del Programa Nacional de Prevención del Delito, la cantidad de \$130,345,112.34 pesos para la zona metropolitana de Guadalajara.
- d) Del Subsidio para Policía Acreditada, la cantidad de \$ 98,582,726 pesos para la entidad.

Lo anterior sin tomar en consideración los recursos destinados para la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Por su parte, se estima que para realizar una buena política de seguridad pública en la entidad federativa se deben observar aspectos fundamentales en esta materia los cuales se proponen a continuación de manera enunciativa mas no limitativa: la incidencia delictiva, los fallecimientos ocurridos por rivalidad delictiva, el estado de fuerza policial, remisión de detenidos por mes, remisiones y detenidos al Juez Cívico y al Ministerio Público por causa y por delegación, satisfacción y confianza de la ciudadanía, excelencia en el servicio policial, evaluación de la información ingresada a bases de datos, certificación policial, mejoramiento de la gestión administrativa, acciones prioritarias para prevenir el delito, capacitación operativa y legal, transparentar a las instituciones de seguridad pública, combatir la corrupción a través del mejoramiento laboral y salarial de los policías, modernización y actualización de la infraestructura actual.

En la actualidad la incidencia delictiva del Estado de Jalisco se refleja de la siguiente forma:

AÑO	SESNSP	DIFERENCIA DE DELITOS
2013	101,974	
2014	77,757	-24,217

Sin duda alguna resta mucho por hacer en la entidad, para poder revertir la situación de inseguridad que al día de hoy prevalece en la entidad, y las cifras oficiales parecen contrastar con la percepción de la ciudadanía jalisciense. Las cifras de las organizaciones no gubernamentales hablan por sí mismas. De acuerdo al Observatorio Nacional Ciudadano, en su Reporte sobre Delitos de Alto Impacto del mes de febrero de 2015,¹¹ el estado de Jalisco:

- Junto con el Estado de México, Guerrero, Chihuahua y Sinaloa, registraron en el mes de febrero de 2015, 525 homicidios dolosos en su conjunto, constituyendo el 42.7% de los realizados a nivel nacional en ese mismo periodo.
- Sólo después del Estado de México fue la entidad que más denuncias recibió por extorsión y la quinta entidad por denuncias de robo de vehículo y de casa habitación, ambas en el mes de febrero de 2015.
- Es la segunda entidad con más número de víctimas de extorsión en febrero de 2015.

III. La inseguridad actual en Tamaulipas

El Estado de Tamaulipas ha tenido una historia añeja en cuanto a la inseguridad en su territorio, desde pertenecer a una de las rutas para el envío de drogas a los Estados Unidos de América, traficar con personas y armas, ser el asentamiento de grupos de la delincuencia organizada hasta la proliferación de células delictivas que han perpetrado magnicidios como el de un candidato a la gubernatura de ese Estado, bloquear vías de comunicación y enfrentamientos cruentos en plena calle con las fuerzas armadas y policiales, además del pánico causado a la

¹¹ <http://onc.org.mx/2015/04/22/reporte-sobre-delitos-de-alto-impacto-febrero-2015/>; Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

población. Ese ha sido el panorama de violencia e inseguridad que se ha vivido en ese Estado al menos en los últimos 10 años.

La situación de la inseguridad y violencia se acrecentó en el año 2014, por lo que en su momento fue anunciada por la Secretaría de Gobernación la implementación de una nueva etapa de la estrategia de seguridad en ese Estado, la que consistió en tres ejes fundamentales: la desarticulación de la composición y la organización de las bandas delictivas; sellar la ruta del tráfico ilícito de personas, sustancias, armas y dinero; y garantizar instituciones eficientes y confiables.

En virtud de que se encontró que muchos miembros de las corporaciones policiales de ese Estado estaban coludidas con el crimen organizado, en esta estrategia se planteó dividir al estado en 4 regiones; crear 4 fiscalías especiales, fortalecer la coordinación con los demás órdenes de gobierno; redoblar la vigilancia en aeropuertos, puertos, aduanas y puntos fronterizos, asimismo redoblar la presencia de los puntos de operación mixta en la red carretera de la entidad, al igual que la vigilancia en los 5 penales estatales; realizar programas de prevención en municipios importantes como Tampico, e intensificar la vigilancia y supervisión de los giros negros los que son por excelencia punto de encuentro para la realización de actividades ilícitas.

Además se planteó en la estrategia fomentar el uso de la denuncia anónima y al mismo tiempo el combate al delito de extorsión y secuestro con personal calificado y tecnología de punta, así como la creación del Instituto de Formación Policial e Investigación para depurar al personal policial y de los elementos de la Procuraduría estatal. Cabe señalar que los mandos de todas estas acciones corresponderán a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional.¹²

Sobre esta estrategia particular para el Estado de Tamaulipas, insistimos en que el ejército no puede conducirse como un cuerpo de policía, pues no tiene la preparación ni se conduce

bajo el régimen local. Las fuerzas armadas están constituidas para realizar otros fines, como soporte de lo anterior es la nota periodística que apareció en el periódico *Excélsior* el 12 de mayo de 2015, y en la cual se cita un comentario del Ministro José Ramón Cossío, el cual ha planteado con claridad lo siguiente:

*“el Ejército no está para cumplir funciones de seguridad pública en términos de la propia Constitución; entiendo –dice Cossío– que todo el sistema de seguridad pública está construido a partir de servicios de policía, no a partir de servicios de las Fuerzas Armadas. Si no existe una declaración de guerra, un decreto de disposición de Fuerzas Armadas o un decreto der suspensión de garantías, las Fuerzas Armadas no tiene por qué estar haciendo funciones que no les corresponden”.*¹³

Esta situación se confirma en la percepción de la ciudadanía que considera cuestionable la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, la cual ha venido aumentando. De acuerdo a la Décima Cuarta Encuesta Nacional sobre percepción de Inseguridad Ciudadana en México, realizada en febrero de 2015, este año disminuyó el porcentaje de aceptación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública de 75% a 68%, subiendo a 25% quienes afirman que “no es correcto”, lo cual constituye el mayor porcentaje en 8 años, según precisa la encuesta.

Por cuanto hace a las estadísticas la incidencia delictiva se numera de la siguiente forma:

AÑO	SESNSP	DIFERENCIA DE DELITOS
2013	36,739	
2014	37,550	+811

¹² Cfr. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/14/959094>, fecha de consulta: 12 de mayo de 2015.

¹³ Idem, Periódico *Excélsior*, 12 de mayo de 2015.

De la descripción gráfica tenemos –al menos de las cifras oficiales–, un incremento de 811 delitos más en 2014 con relación al año 2013, ello sin tomar en consideración la llamada cifra negra.

No obstante lo anterior, de acuerdo con los datos de registros administrativos del INEGI, en el año 2013 la tasa de defunciones por presunto homicidio en Tamaulipas es de las mayores en el país (26 por cada 100 mil habitantes, frente a la media nacional de 19). Esto puede ayudar a entender otros datos arrojados por la ENVIPE¹⁴ para ese estado, donde rebasan el promedio nacional la proporción de la población que se siente insegura en su entidad (83.9% frente a 73.3% a nivel nacional), la cifra negra (95.2% frente a 93.8%), así como el porcentaje de delitos en los que el delincuente portó un arma de fuego (78% frente a 68.1%). También cabe destacar que Tamaulipas fue el estado donde el mayor porcentaje de víctimas declaró haber sufrido un daño, ya sea físico, laboral, económico o psicológico, como consecuencia de un delito: 90% frente a 85.3%.¹⁵

Lo anterior, de igual forma, sin tomar en consideración los cuantiosos recursos que año con año se destinan a las labores de seguridad pública en la entidad, por parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tan sólo por señalar algunos ejemplos, en el ejercicio fiscal 2014,¹⁶ el estado de Tamaulipas recibió los siguientes recursos:

- a) Del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), la cantidad de \$285,887,876 pesos.
- b) Del Subsidio para la Seguridad en Municipios (SUBSEMUN) las cantidades de \$8,800,000 pesos a Altamira, \$8,400,000 pesos a Ciudad Madero, \$8,000,000 pesos al Mante, \$34,871,784 a Matamoros, \$20,925,779.20 pesos a Nuevo Laredo, \$44,053,664.80

pesos a Reynosa, \$8,400,000 pesos a Río Bravo, \$8,800,000 pesos a Tampico, \$8,000,000 pesos a Valle Hermoso y \$12,542,074.40 pesos a Victoria.

- c) Del Programa Nacional de Prevención del Delito, la cantidad de \$88,243,604.68 pesos.
- d) Del Subsidio para Policía Acreditada, la cantidad de \$ 74,778,318 pesos para la entidad.

Lo anterior sin tomar en consideración los recursos destinados para la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Sin duda alguna, las cifras anteriormente señaladas ponen en evidencia la situación crítica por la que atraviesa la entidad, en donde se requieren de medidas urgentes para revertir la situación de inseguridad que al día de hoy prevalece en la entidad. A 2015 las cifras no parecen mejorar.

De conformidad con el Observatorio Nacional Ciudadano, en su Reporte sobre Delitos de Alto Impacto del mes de febrero de 2015,¹⁷ el estado de Tamaulipas:

- Reporta el mayor número de secuestros en el mes, al registrar 23 averiguaciones previas en febrero de 2015.
- Reporta la mayor tasa de secuestros en febrero, la cual fue de 0.65 casos por cada 100 mil habitantes.
- Constituye la entidad con más número de robos de vehículos al mes de febrero de 2015, junto con las entidades del Estado de México, Distrito Federal, Baja California y Jalisco, al sumar todas ellas 56.34% del total.
- Ocupa el primer lugar en cuanto al incremento de denuncias por robo de vehículos, al haberse incrementado en 38.02%.
- Presenta el incremento de averiguaciones previas por homicidio doloso más pronunciado en el mes de febrero de 2015, pasando de un promedio mensual de 51.42 a 67.
- Es el tercer estado en el que se presentan homicidios por acción intencional.

¹⁴ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

¹⁵ Cfr. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/10/23/guerrero-tamaulipas-y-michoacan-estados-seguros/> Fecha de consulta: 12 de mayo de 2015.

¹⁶ De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 y lineamientos emitidos por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁷ Op. Cit. Cita 11. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

- Se ubica entre las cinco entidades con mayor número de víctimas de homicidio doloso, presentando un incremento relevante respecto a lo registrado durante los 12 meses anteriores, toda vez que en promedio mensualmente reportó 77.42 fallecimientos por este y para febrero de 2015 esta cifra aumentó a 125.
- Se incrementó el número de denuncias por robo con violencia en 25% con base al mes anterior.
- Se ubica entre las 5 entidades con más número de denuncias por robo de vehículo durante febrero de 2015.

IV. La inseguridad actual en Michoacán

Desde el año 2013 la violencia se sobrepuso a la institucionalidad y a los programas de gobierno del estado de Michoacán, con la proliferación de los carteles y su expansión incluso a otras entidades federativas, se complicó el combate de la delincuencia. Con policías mal preparados, los que no pasan el control de confianza y existe sospecha fundada de que se encuentran al servicio del crimen organizado, nada puede hacerse. ¿Qué pasó entonces? Nuevamente la Federación intervino para “tratar” de controlar la violencia y la inseguridad en el territorio michoacano. Sin embargo su intervención fue sui generis e incluso muy criticada por varios sectores de la sociedad, ello debido a que el gobierno federal justificó su intervención a través del Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán,¹⁸ reportando que en el lapso de un año presuntamente se abatieron y detuvieron a los principales líderes de la delincuencia organizada, se desarticulaban más de 20 bandas de secuestradores, además de comenzar con la implementación del mando único policial en la entidad. Y según cifras oficiales ello redundó en la baja de la incidencia delictiva, de acuerdo a los datos que ahora se exponen:

AÑO	SESNSP	DIFERENCIA DE DELITOS
2013	33,284	
2014	32,465	-819

Sin embargo, más allá de cifras oficiales a la baja, debemos decir que por todo el contexto de inseguridad en esta entidad federativa, la percepción ciudadana no es la misma.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, coordinada por el INEGI, en Michoacán la percepción de la población respecto a la situación actual que guarda la inseguridad pública en la entidad, aumentó en la encuesta realizada en el año 2014 en comparación con los niveles obtenidos en las encuestas de los años 2011 (76.1), 2012 (76), 2013 (80.3), al registrarse en 82 puntos sobre los 73.3 puntos de la media nacional.

Por otra parte, a la par de esta percepción de inseguridad, debemos considerar que han surgido grupos civiles que tratan de realizar las funciones policiales llamados “autodefensas” y la fragmentación del gran operador criminal en otros grupos pequeños delincuenciales los que se están diseminando a otras entidades federativas. Por tanto, consideramos que el combate de la delincuencia y la disminución de la inseguridad en Michoacán es solamente uno de los aspectos que debe remendar el Estado para recuperar en Michoacán la seguridad perdida, logrando a su vez el desarme de la sociedad (pues ahora muchas personas se encuentran armadas con fines de defensa), reconstruyendo y replanteando las instituciones públicas y la política criminal. De igual forma es necesario planear paulatinamente la retirada de la Federación del Estado de Michoacán en cuanto a las labores de seguridad estatal, a la par de la recomposición de las instituciones estatales de seguridad así como propiciar una estrategia de lucha contra el crimen a través de la inteligencia con el fin de incautar las finanzas de las organizaciones

criminales y sobretodo combatir la corrupción dentro del servicio público.

La opinión a favor de los grupos de autodefensa ha venido a la baja, la Décima Cuarta Encuesta Nacional sobre percepción de Inseguridad Ciudadana en México auspiciada por México Unido contra la Delincuencia, señala que en 2014, el 43% decía estar de acuerdo con la existencia de dichos grupos, en tanto que al mes de febrero de 2015, la opinión positiva cayó al 32%.

Ahora, habrá que esperar los resultados que arroje el nuevo mando de seguridad establecido en Michoacán, de quien se espera que coordine a los 6,000 efectivos federales que se encuentran en el Estado de Michoacán a cargo de las tareas de seguridad.

Por lo que respecta al aspecto presupuestal en materia de seguridad en la entidad, se puede señalar que la previsión presupuestal ha sido significativa, tan sólo por señalar un ejemplo, en el año 2014, los recursos presupuestales de naturaleza federal destinados a la entidad de Michoacán fueron los siguientes:

- a) Del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), la cantidad de \$282,015,559 pesos.
- b) Del Subsidio para la Seguridad en Municipios (SUBSEMUN) las cantidades de \$10,000,000 pesos para Apatzingán, \$10,000,000 pesos para Hidalgo, \$10,000,000 pesos para la Piedad, \$10,000,000 pesos para Lázaro Cárdenas, \$74,393,486.58 pesos para Morelia, \$10,000,000 pesos para Pátzcuaro, \$10,000,000 pesos para Tarímbaro, \$11,396,663 pesos para Uruapan, \$10,000,000 pesos para Zamora y \$10,000,000 pesos para Zitácuaro.
- c) Del Programa Nacional de Prevención del Delito, la cantidad de \$86,257,156.37 pesos.
- d) Del Subsidio para Policía Acreditada, la cantidad de \$82,041,446 pesos para la entidad.

Lo anterior sin tomar en consideración los recursos destinados para la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Por otra parte, debemos destacar que en el año 2013 en Michoacán presentó cifras más preocupantes en varios rubros, como la tasa de homicidios (20 por cada 100 mil habitantes frente a 19 a nivel nacional), la percepción de inseguridad fue de 82 frente a 73.3%, y su cifra negra correspondió a un 94% ante la nacional de 93.8%, situación que ha venido prevaleciendo hasta la actualidad, las cifras señaladas a continuación, relativas al mes de febrero de 2015 ponen en evidencia la situación crítica por la que atraviesa la entidad, en donde se requieren de medidas urgentes para revertir la situación de inseguridad que al día de hoy prevalece en la entidad.

De conformidad con el Observatorio Nacional Ciudadano, en su Reporte sobre Delitos de Alto Impacto del mes de febrero de 2015¹⁹, el estado de Michoacán:

- Fue la entidad junto con Chiapas, Estado de México y Guanajuato en donde se rebasaron los 100 homicidios culposos, acumulando en conjunto el 32.82% del total de los casos registrados oficialmente en todo el país.
- Fue uno de los dos estados que registraron el mayor número de víctimas de homicidio culposo en febrero de 2015.
- Se ubica entre las cuatro entidades en donde se presentaron extorsiones múltiples durante el segundo mes del año en curso.
- Se señala que la entidad modificó la estadística de incidencia delictiva, eliminando 1,997 averiguaciones previas de los registros de 2014, de las cuales, 21 fueron por secuestros y 49 por extorsiones.

V. La inseguridad actual en Guerrero

Menuda situación se vive hoy en Guerrero. A raíz de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa se va venido destejando un cumulo de

¹⁹ Op. Cit, cita 11; Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

crímenes y fosas encontradas en todo el territorio estatal, sin que a la fecha se de alguna respuesta eficaz por parte de la autoridad sobre la identidad de los cuerpos encontrados en cada una de ellas. Por si esto fuera poco, el descontento social y el aprovechamiento de algunos grupos radicales (anarquistas) y políticos en la entidad, han propiciado un caldo de cultivo para que en cada manifestación social se culmine con el daño a la propiedad de las instituciones de gobierno e inclusive en las instalaciones de organizaciones electorales, sin que se persigan estos hechos, fomentando con ello un clima de inseguridad en todo el Estado de Guerrero, un clima que sólo es reflejo del resquebrajamiento del tejido social, el clima de inseguridad y el desgobierno que por décadas se ha venido generando en la entidad.

Sobre este pequeño contexto, debemos señalar que programas van y vienen en la búsqueda de lograr una solución a corto plazo de la problemática social, cultural, educativa, económica y de gobernanza que se presente en la entidad. El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) implementado por la autoridades federales prioriza 7 municipios guerrerenses en donde existe la más alta incidencia delictiva en 2015 como son: Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Chilapa, Cocula, Coyuca de Benítez y Zihuatanejo, otorgando apoyos económicos con el objeto de incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias; reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria y generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana. Objetivos prolijos en cuanto su planteamiento pero con un complicado panorama en cuanto a su cumplimiento, que ha demostrado hasta el día de hoy poca efectividad.

Por cuanto hace a la estadística de incidencia delictiva, las cifras gubernamentales nos indican lo siguiente:

AÑO	SESNSP	DIFERENCIA DE DELITOS
2013	39,664	
2014	32,725	-6,939

Aunque las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública son muy alentadoras, lo cierto es que hoy en día, la percepción de la seguridad en la población guerrerense contrasta con ellas, toda vez de que conforme a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública en el año 2014, realizada por el INEGI, Guerrero es el Estado donde existe la mayor cifra negra respecto a los delitos que no se denuncian con un 96.7% frente a un 93.8% nacional. Además de ocupar el primer lugar en el número de muertes por presunto homicidio por cada 100 habitantes con 63. Es por ello que las cifras oficiales parecieran contrastar con la realidad que se está viviendo en el Estado de Guerrero.

Lo que sí es palpable es la alta inseguridad que existe en Guerrero, la falta de programas definidos y efectivos que permitan reponer el tejido social y bajar los altos índices de inseguridad. Lo es también la falta de personal policial capacitado y certificado por medio de los exámenes de control de confianza, además de fomentar la participación ciudadana en las acciones de seguridad focalizada dependiendo de cada municipio y sobretodo combatir la impunidad y la corrupción a nivel estatal para así devolver un poco de la confianza pérdida de la ciudadanía.

De acuerdo a la referida Encuesta Nacional de Victimización 2014, la percepción de la población guerrerense en 2014, respecto de la situación de inseguridad pública en la entidad, fue de 78.9, es decir más de 5 puntos porcentuales más arriba que la media nacional que se ubicó en 73.3 puntos.

En cuanto al aspecto presupuestal, la situación no ha sido diferente en comparación con las otras tres entidades federativas analizadas.

Al respecto, se puede señalar que la previsión presupuestal ha sido de igual forma significativa, tan sólo por señalar un ejemplo, en el año 2014, los recursos presupuestales de naturaleza federal destinados a la entidad de Guerrero fueron los siguientes:

- a) Del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), la cantidad de \$235'902,100 pesos.
- b) Del Subsidio para la Seguridad en Municipios (SUBSEMUN) las cantidades de \$52,559,523.46 pesos para Acapulco de Juárez, \$10,000,000 pesos para Chilapa de Álvarez, \$11,500,000 pesos para Chilpancingo de los Bravo, \$10,000,000 pesos para Iguala de la Independencia, \$10,000,000 pesos para Taxco de Alarcón, \$10,000,000 pesos para Tlapa de Comonfort y \$10,000,000 pesos para Zihuatanejo de Azueta.
- c) Del Programa Nacional de Prevención del Delito, la cantidad de \$149,550,557.72 pesos.
- d) Del Subsidio para Policía Acreditada, la cantidad de \$79,183,858 pesos para la entidad.

Lo anterior, de igual forma, sin tomar en consideración los recursos destinados para la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Sin duda la entidad de Guerrero, requiere de medidas urgentes para revertir la situación de inseguridad que al día de hoy prevalece en la entidad. Al igual que en las otras entidades, en el presente año 2015 las cifras no parecen mejorar.

De conformidad con el Observatorio Nacional Ciudadano, en su Reporte sobre Delitos de Alto Impacto del mes de febrero de 2015²⁰, el estado de Guerrero:

- En conjunto con las entidades del Estado de México, Chihuahua, Sinaloa y Jalisco registraron en conjunto 525 homicidios dolosos, lo que se traduce en el 42.07% de lo reportado a nivel nacional.
- Presenta la mayor tasa de homicidios dolosos

²⁰ Ibid, cita 19; Fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

por cada 100 mil habitantes, la cual fue 280.43% mayor que la nacional.

- Presenta la mayor tasa de víctimas por homicidio doloso, al ser de 3.92 por cada 100 mil habitantes, 238.89% superior a la nacional.
- Junto con Tamaulipas, Estado de México, Veracruz y Tabasco, es una de las entidades en que se denunciaron con mayor frecuencia los secuestros. Concretamente Guerrero tuvo la tercera tasa más importante, la cual fue superior 242.55% a la presentada en el ámbito nacional y fue la segunda entidad con mayor cantidad de víctimas de secuestro.

VI. Consideraciones finales

De las acciones que se han narrado en este documento, definitivamente se aprecia que la política pública para el combate a la inseguridad implementada en las cuatro entidades materia de análisis ha sido poco eficaz, costosa, centrada en la contención y reacción ante el delito más que en la prevención integral y social del mismo.

De igual forma se observa que las políticas de seguridad poco corresponsabilizan a las Entidades Federativas en el cumplimiento de una de sus obligaciones primarias, las cuales están acostumbradas a que la Federación intervenga en la atención de este problema, sin generar mecanismos institucionales estatales que logren establecer las condiciones necesarias para que las entidades reasuman el control de la política de seguridad en su entidad, cuando las fuerzas federales se retiran. Existen recursos millonarios que se destinan a estas entidades federativas, sin que se observe un adecuado seguimiento no sólo respecto de aspectos cuantitativos del ejercicio del gasto, sino de aspectos cualitativos de las acciones generadas con el empleo de recursos.

En cuanto al proceso de depuración de las instituciones de seguridad pública, se observa que de acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se han evaluado al 100% de policías estatales y municipales,²¹

²¹ Tomando en cuenta que el estado de fuerza de policías estatales y municipales asciende aproximadamente a 334,459 elementos.

siendo que en el estado de Jalisco se evaluaron 20,454 elementos; los cuales fueron aprobados 16,044 y reprobados 4,406; en Tamaulipas a 5,661 elementos, aprobados 5,395 y reprobados 264; en Michoacán a 8,732 elementos, aprobados 7,173 y reprobados 1,558; y en Guerrero 9,699 elementos, aprobados 7,614 y reprobados 1,996, siendo aprobados 36,226 elementos y reprobados en esas 4 entidades federativas 8,224 elementos, sin que se tenga claridad del seguimiento de los casos de los más de 8 mil elementos que resultaron reprobados del proceso de control de confianza.

Normativamente se debe dar estricto cumplimiento tanto al Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 con el fin de ejecutar una política pública a la luz de los diez postulados que menciona dicho programa, de manera verdaderamente coordinada con las entidades federativas del país:

- I. Prevenir el delito y reconstruir el tejido social;*
- II. Acceder a una justicia penal eficaz;*
- III. Profesionalizar y fortalecer los cuerpos de policía;*
- IV. Transformar el sistema penitenciario;*
- V. Promover y articular la participación ciudadana;*
- VI. Realizar una efectiva cooperación internacional;*
- VI. Informar al ciudadano;*
- VII. Coordinar a las diversas autoridades;*
- IX. Regionalizar las acciones para el combate a la inseguridad;*
- X. Fortalecer la inteligencia;*
- XI. Combatir la impunidad, y*
- XII. Combatir la corrupción.²²*

Lo anterior contando con el acompañamiento y escrutinio de la sociedad civil organizada.

Finalmente, se propone que dentro del marco de la política pública en materia de seguridad se tomen en consideración aspectos fundamentales de la misma, como son:

- a) Realizar una política pública en cuanto a la prevención del delito, pues los elementos de prevención del delito deben ser distintos a los de reacción o confrontación con la delincuencia, ello en el marco de prevenir también las adicciones y delitos de gran impacto como el tráfico de armas, humanos, drogas, animales, entre otros.
- b) Realizar un programa de reacción policial con el fin de atacar de manera frontal el delito tomando en consideración los delitos de alto impacto y los de mayor incidencia a nivel nacional y estatal.
- c) Desarrollar planes y programas de capacitación, permanencia y evaluación para los distintos niveles de policía (municipal, estatal y federal) con el fin de modernizar y actualizar a los elementos policiales, fortaleciendo la formación en materias como respeto a los derechos humanos y el uso de la fuerza, priorizando la calidad a la cantidad, pues es mejor tener un cuerpo pequeño de policía debidamente capacitado y en el que la ciudadanía confíe a tener un gran estado de fuerza en el cual los procedimientos y los derechos humanos se vean vulnerados en cada actuación policial, pues ello derivará en el temor y abuso por parte de los elementos que tienen poder.
- d) En toda política pública de este calado debe hacerse participe a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, con el objetivo de que sean éstas propositivas en el cambio de paradigma de los cuerpos policiales, desde su formación hasta la prevención y reacción al delito.
- e) Debe capacitarse a todos los cuerpos policiales en los principios básicos del sistema de justicia penal acusatorio, además en el manejo adecuado de la cadena de custodia como primer respondiente en el conocimiento de un hecho delictivo.
- f) Debe otorgarse a los cuerpos policiales la justa y debida retribución por sus servicios, en donde exista una estabilidad laboral, profesional y familiar adecuada y en la cual se

inhiba el soborno, cohecho, corrupción o malas prácticas, las que siempre han demeritado a las instituciones policiales. Definitivamente policías bien pagados son menos corruptibles. Además se les debe otorgar la seguridad social de calidad y un seguro de vida potencializado, pues en el combate al crimen no se pone en riesgo un bien mueble, sino la vida misma.

- g) La profesionalización de la policía es básica para tener elementos que realicen su trabajo con calidad, en consecuencia debe realizarse una política pública nacional con el fin de hacer del servicio de carrera una verdadera oferta laboral, acompañada de la capacitación y profesionalización institucional, pues esto debe visualizarse como una inversión y no un gasto en el combate al crimen.
- h) Debe cambiarse la estigmatización de la policía de una institución corrupta, inepta y poco capacitada a una en la que se respete y base su actuación en los indicios e inteligencia.
- i) Dotar de un marco jurídico adecuado que otorgue certeza jurídica a las atribuciones, deberes, obligaciones así como derechos con los que cuentan los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
- j) Propiciar en consecuencia, un adecuado rediseño institucional que optimice las funciones de las instituciones de seguridad pública.
- k) Establecer mejores mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas por parte de las instituciones de seguridad pública.
- l) Homologar criterios de tratamiento de información en materia de seguridad pública con indicadores claros y precisos, uniformados entre las distintas instituciones dedicadas a la seguridad pública y las ONG, entre otras.

Por todo lo anterior, concluimos que abordar el tema de la seguridad pública en los tiempos actuales no es tarea fácil, existen muchos resabios y contradicciones tanto a nivel federal como a nivel local, los números y estadística nos dicen

una cosa, cuando la ciudadanía tiene otra percepción, creemos que la atención prioritaria de la información es fundamental para comprender el grave problema en que vivimos.

La realidad de las cosas, es que se ha incrementado la violencia en el país, desafortunadamente todos la hemos conocido de primera mano o por algún familiar o amistad, el problema lo tenemos, sin embargo, pocas instituciones u organizaciones son serias al proponer acciones directas para el combate de los delitos. Lo importante aquí no es el exhibir la falta de coordinación de las instituciones gubernamentales, la falta de planeación y ejecución de las políticas públicas en materia de seguridad o difundir que las organizaciones delictivas están dando batalla en ciertas regiones del país. Lo verdaderamente relevante en este tema es cambiar la respuesta del Estado y de la sociedad a través de una nueva política pública en materia de seguridad, en donde efectivamente se involucre a todos los afectados y operadores, sin distinción de niveles o fueros, para realizar un ejercicio propositivo de combate a la delincuencia para otorgarle en el mediano y largo plazo la confianza de sus instituciones, combatir con mayor ahínco a la delincuencia y fortalecer los lazos entre las diversas corporaciones policiales del país, teniendo una infraestructura adecuada, elementos verdaderamente profesionalizados y una inteligencia activa, en la que las labores de análisis, seguimiento y evaluación de la información arrojen resultados positivos en el combate efectivo de la delincuencia de primer nivel. Aunado a lo anterior, es necesaria la participación de la sociedad civil en los organismos planificadores y de seguimiento de las políticas públicas de seguridad, pues ellos son los que viven el ambiente de seguridad en sus colonias y barrios, por lo que ellos son los fieles testigos hacia donde se inclina la balanza, hacia el verdadero Estado de Derecho o la inseguridad y temor que proyectan los grupos delincuenciales. Eso solamente el tiempo nos lo dirá. **B**

Inseguridad en el Estado de México: lo que Peña Nieto nos dejó

Carlos J. Guízar

Los habitantes del Estado de México hemos visto caer nuestra calidad de vida de manera estrepitosa pero es importante que hagamos memoria para darnos cuenta que no es sólo responsabilidad de la actual administración de Eruviel Ávila sino que también es resultado de lo que Enrique Peña Nieto (EPN) nos dejó. Igualmente, no hay que eximir a las administraciones municipales que, como muestra, vemos que en Naucalpan durante los gobiernos panistas la deuda se solventó y no puso en jaque las finanzas públicas pero en tan sólo 6 años del regreso de administraciones emanadas del PRI, han dejado una deuda de más de mil 300 millones de pesos, por eso es necesario contar con propuestas integrales, con altura de miras y que promuevan el desarrollo, siendo también ambientalmente responsables, para que revivamos Naucalpan y toda la entidad.

De acuerdo al Índice de Paz México 2015, que elabora el Instituto para la Economía y la Paz, el Estado de México se encuentra en la posición 23 de las 32 entidades federativas, teniendo en la primera posición, como la más pacífica a Hidalgo y, en el último lugar, como la menos pacífica, a Guerrero.

Al analizar los números de inseguridad, vemos que los resultados son todavía peores para el Estado de México al ser la entidad con peor desempeño, porque acuerdo al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su Reporte mensual del número de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión en averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por los Ministerios Públicos de

enero a marzo de 2015, en el Estado de México se registraron 967 homicidios (560 dolosos y 407 culposos), que equivalen a casi el 11 por ciento de los 8 mil 845 casos en el país. Además, para ese mismo periodo se contabilizaron en el estado 51 secuestros (15% de los 340 en todo el país) y 196 extorsiones (casi el 15% de las mil 333 a nivel nacional).

Estos datos son alarmantes y aunque las autoridades estatales se escudan diciendo que en el Estado de México hay más delitos porque su población es la más numerosa del país, poco más de 15 millones en 2010, si sumamos los habitantes de las siguientes dos entidades más pobladas, el Distrito Federal y Veracruz, veremos que en 2010 ahí habitaban 16.4 millones de personas. A pesar que la población de esas dos entidades juntas es mayor al Estado de México por 1 millón 300 mil personas, la suma total de los delitos es menor puesto que tuvieron en el mismo periodo 652 homicidios (315 menos que en Edo. de México), 38 secuestros (13 menos) y 199 extorsiones, siendo sólo en la última que lo superan por tres casos, pero tengamos en cuenta que la suma poblacional es mayor.

El argumento de que los índices de inseguridad en la entidad son tan altos porque la población es muy grande se desmiente, sin embargo, estos números no llegan de la noche a la mañana sino que tienen, en mucho, su razón de ser en el gobierno anterior de Enrique Peña Nieto, quien al tratar de llegar a la Presidencia de la República, maquilló la democracia mexiquense para hacerla parecer sin manchas pero en la realidad sólo era parafernalia porque los datos nos muestran lo

contrario. EPN gastó cantidades exorbitantes en imagen en vez de solucionar los apremiantes problemas del estado, por ejemplo, para marzo de 2011 había gastado 990.6 millones de pesos en publicidad, spots y medios de comunicación, aprovechando que el presupuesto estatal aumentó de 77 mil 908 millones de pesos en 2005 a 148 mil 343 millones en 2011.

Dejando atrás la transparencia y la rendición de cuentas –con un Congreso a modo por la mayoría de un mismo partido–, la falta de una democracia efectiva hace que los poderes estatales se encuentren supeditados al caprichoso del gobernador, ya que tanto judicial como legislativo dejan de actuar como contrapesos que protejan a los ciudadanos y las propias instituciones democráticas. De esta forma, el ejecutivo deja de ser un gobernador para convertirse en un pequeño señor feudal que actúa de acuerdo a sus intereses y no a favor de los mexiquenses.

Así se entiende por qué el Estado de México en el tiempo del entonces gobernador Enrique Peña Nieto era (y desgraciadamente todavía lo es) una de las entidades más inseguras porque en su gestión se daban el 60 por ciento de los robos de menores del país y de 2005 a agosto de 2010 murieron 922 mujeres, crímenes de los que sólo se había resuelto el 40 por ciento antes de que dejara el cargo, a su vez, los secuestros en la entidad aumentaron en 273 por ciento de 2005 a 2011, preocupando más aún que es el estado en donde más ciudadanos secuestrados han sido asesinados

Pero no sólo los mexiquenses estábamos inseguros con Enrique Peña Nieto, también nuestros bienes ya que durante su administración fue la entidad con mayor índice de robo de autos, entre 60 y 100 por día; para marzo de 2011 los delitos del fuero común se incrementaron en poco más del 14%; de 2005 a 2011 los robos denunciados aumentaron de 75 mil 911 a 115 mil 251 y el robo a negocios aumentó en la dramática cifra de 2 mil%.

Por eso, cuando nos preguntamos si realmente la transparencia, la rendición de cuentas,

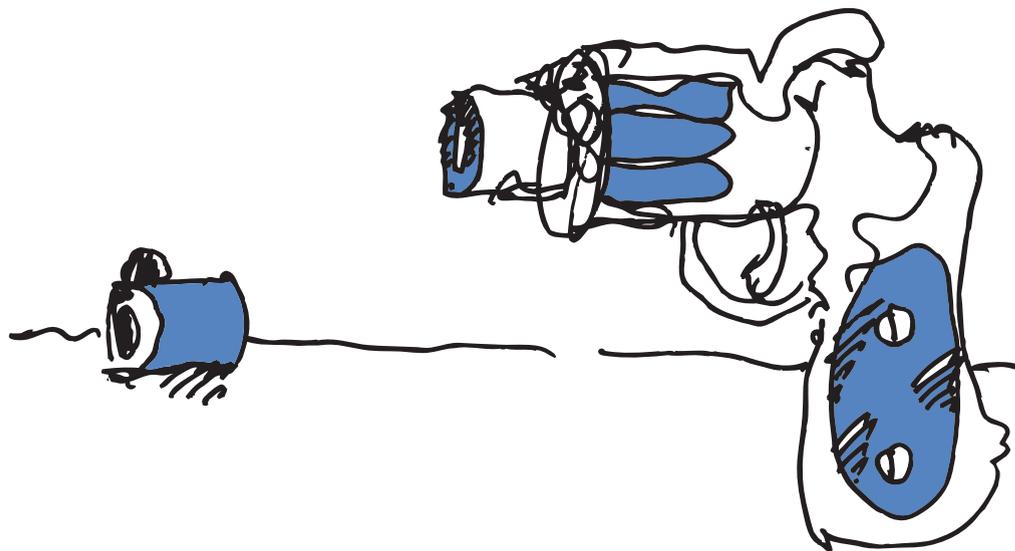
la defensa al Estado de derecho y el equilibrio de poderes, algunas características de una democracia sana, pueden afectar en nuestra vida diaria, nos damos cuenta que sí, ya que si comparamos las cifras antes mencionadas con el incremento del presupuesto en seguridad, que en 2005 fue de 4 mil 604 millones de pesos y en 2011 subió a 11 mil 272.1 millones, es posible percatarnos que no cuadran con el aumento en los niveles de inseguridad en la entidad, y muchos menos, van de mano del deterioro en la calidad de vida de los mexiquenses, quienes también vimos reducidos nuestros medios de desarrollo con EPN porque el desempleo aumentó de 4.6 por ciento en 2005 a 6.23 a inicios de 2011.

Los mexiquenses hemos vivido años de una democracia maquillada y encopetada, digna de una representación de telenovela o de sepulcro blanqueado, que sólo ha vendido fantasías e historias vacías que no transforman nuestra realidad. Desgraciadamente ahora parece que Enrique Peña Nieto ha exportado su receta de parafernalia, corrupción y opacidad a la realidad nacional, al minimizar el contexto de inseguridad nacional, tanto así que Miguel Ángel Osorio Chong afirmó que los niveles de seguridad eran los mejores en los últimos 10 años, declaraciones que fueron rápidamente desmentidas puesto que, de acuerdo al posicionamiento del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, “no se puede decir que México está en su mejor momento de seguridad en los últimos 10 años, cuando estamos viviendo en un escenario en el cual sabemos que se han denunciado y consumado 1,394 secuestros, 5,775 extorsiones y, por lo menos, 15,649 homicidios dolosos durante 2014”.

Ahora, cuando nos preguntamos por qué el Estado de México se encuentra en esas condiciones, podemos decir que además de la incapacidad de las autoridades para resolver las demandas ciudadanas más básicas, tenemos el Edomex que EPN nos dejó y que, a pesar de ser Presidente de la República, no se ha preocupado ni ocupado por mejorar. **B**

El impacto de la inseguridad en la Inversión Extranjera Directa

José Manuel Magallanes Alva



La inversión extranjera en México es uno de los motores que mueven la economía: en 2013 se incrementó en 132.65%, teniendo una inversión de 44,199 millones de dólares, lo que supone generaría un incremento en la producción nacional; sin embargo, la delincuencia ha logrado mermar el efecto de la Inversión Extranjera Directa (IED). Existen estados con un

incremento de más del 20% de víctimas con respecto al año anterior, y el mayor incremento se da en Michoacán, con 3,391.36%, donde se reduce el número de víctimas en 1.62%; se compara con el Estado de México, que tuvo un incremento en la violencia de 16.40% y redujo su IED 21.73%. Esto sólo por tomar algunos datos de la siguiente Tabla.

	2012		2013		% [^] víctimas	% [^] IED
	Víctimas*	IED**	Víctimas*	IED**		
Nacional	27,337	18,998	28,224	44,199	3.24	132.65
Aguascalientes	27,225	448	26,784	695	-1.62	54.89
Baja California	36,579	1,093	39,507	505	8.00	-53.79
Baja California Sur	27,043	633	24,746	344	-8.49	-45.62
Campeche	21,991	111	23,710	-136	7.82	-222.56
Chiapas	19,540	42	24,040	53	23.03	26.51
Chihuahua	20,908	745	22,059	1,948	5.51	161.43
Coahuila	12,620	240	16,445	1,294	30.31	438.85
Colima	24,908	54	22,059	45	-11.44	-16.08
Distrito Federal	31,675	7,214	33,068	26,675	4.40	269.75
Durango	24,232	386	22,157	1,287	-8.56	232.93
Estado de México	41,048	1,573	47,778	1,231	16.40	-21.73
Guanajuato	28,861	751	27,293	892	-5.43	18.71
Guerrero	26,789	109	26,002	218	-2.94	99.67
Hidalgo	19,451	-55	19,890	-32	2.26	-41.21
Jalisco	31,861	860	33,029	1,004	3.67	16.70
Michoacán	20,354	42	20,002	1,459	-1.73	3,391.36
Morelos	29,310	5	26,146	26	-10.79	389.04
Nayarit	19,169	141	18,535	127	-3.31	-9.38
Nuevo León	31,316	1,009	26,516	499	-15.33	-50.59
Oaxaca	14,335	69	16,291	100	13.64	44.65
Puebla	22,733	423	23,585	1,325	3.75	213.23
Querétaro	24,002	676	23,554	560	-1.87	-17.15
Quintana Roo	29,703	458	26,519	488	-10.72	6.60
San Luis Potosí	26,810	106	25,710	511	-4.10	381.12
Sinaloa	26,141	349	23,588	256	-9.77	-26.79
Sonora	29,131	38	27,395	134	-5.96	253.87
Tabasco	20,837	148	22,725	77	9.06	-47.85
Tamaulipas	21,407	383	17,570	735	-17.92	91.88
Tlaxcala	18,150	31	21,924	32	20.79	3.60
Veracruz	18,733	405	20,246	39	8.08	-90.28
Yucatán	19,548	35	18,438	45	-5.68	28.13
Zacatecas	20,337	473	20,863	1,763	2.59	272.84

*víctimas por cada 100,000 habitantes para la población de 18 años y más por entidad federativa

**Inversión Extranjera Directa por Entidad Federativa (millones de dólares)

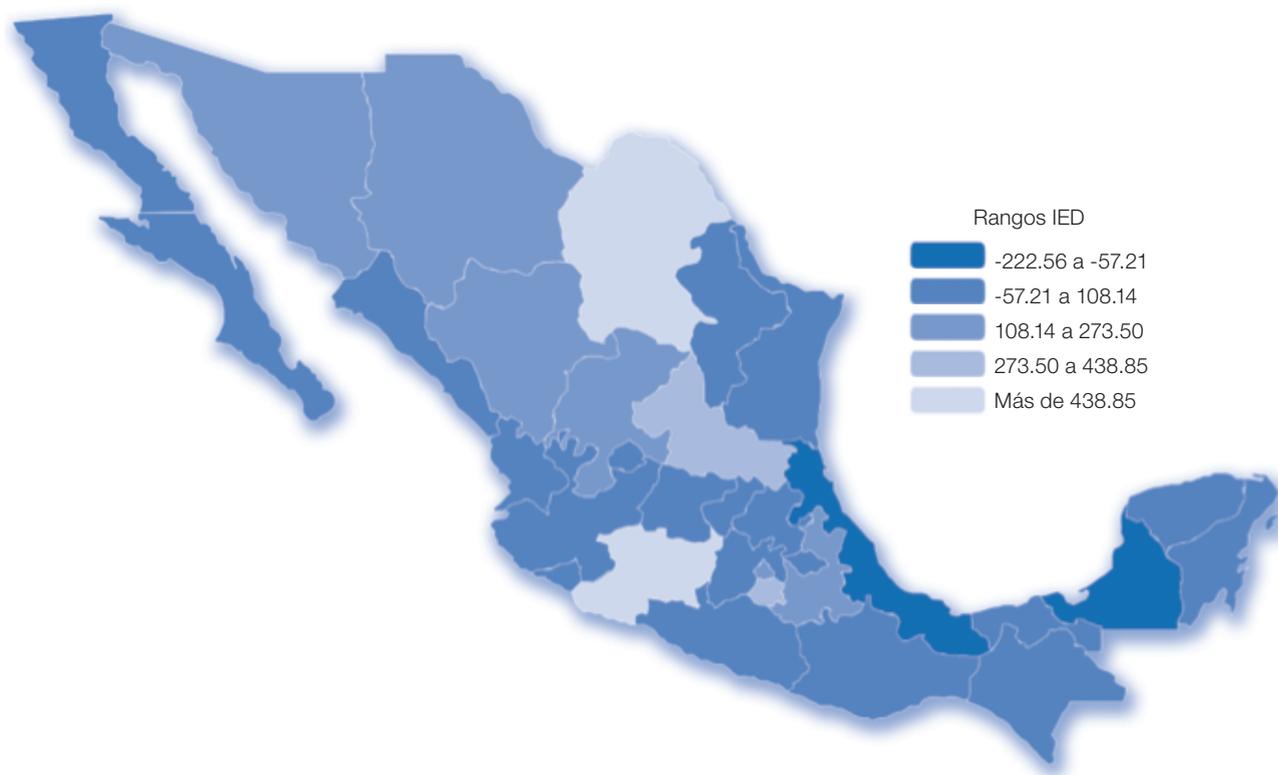
Elaboración propia con datos de ENVIPE 2014 para víctimas y datos del centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de la Secretaría de Economía para la IED.

Como podemos observar en la tabla, más del 60% de la inversión llega al Distrito Federal, con 26,675 de los 44,199 millones de dólares que se reciben a nivel nacional; Coahuila es el estado que tiene el mayor incremento de víctimas con 30.31%, y aun así tuvo un incremento del 438.85% en IED. Los diez estados con mayor

IDE concentran 87.96% del total, lo que refleja una concentración de los recursos.

En los siguientes mapas podemos ver dónde se ubican los focos rojos o en qué estados se ha incrementado mayormente la violencia y en cuáles se ha invertido más, teniendo la posibilidad de comparar los impactos geográficos de ambos.

Mapa Inversión Extranjera Directa por entidad federativa



Elaboró José Luis Torres con datos de centro de Estudios de las Finanzas Públicas y con datos de la Secretaría de Economía.

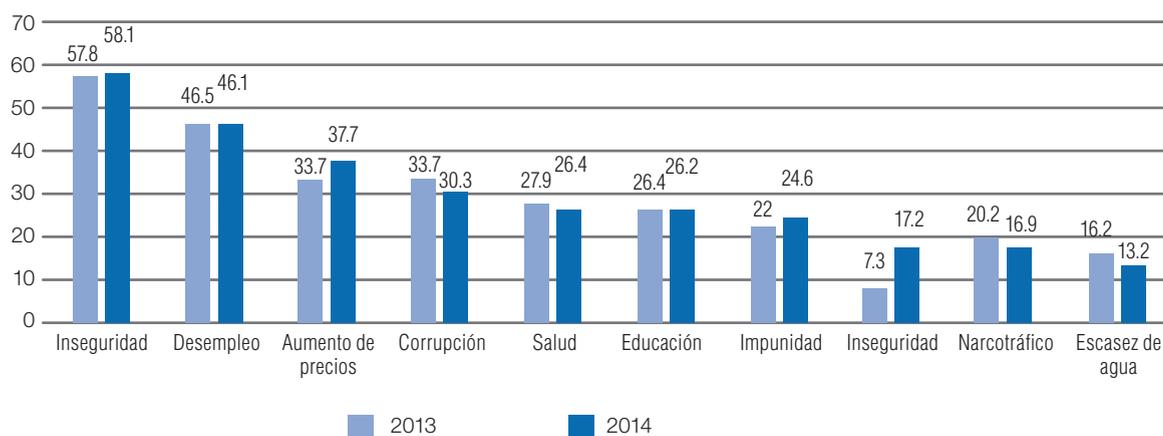
Mapa de Victimización por entidad federativa



Elaboró José Luis Torres con datos ENVIPE del INEGI.

Aunque no se puede establecer una relación directa entre la delincuencia y la inversión extranjera únicamente, ya que se tienen que considerar más variables, podemos inferir que la percepción que la población tiene sobre ella puede determinar variaciones a la hora de tomar decisiones, ya que al igual que las bolsas de valores del mundo, éstas se mueven a través de la percepción de los problemas en el país; como vemos en la siguiente gráfica, para 58.1% de la población la inseguridad es el problema más importante en su entidad federativa, pero el mayor cambio en la perspectiva está en la impunidad, donde incrementó 10% la percepción sobre la misma.

Distribución porcentual de los principales problemas



Elaboración propia con datos de la ENVIPE

Algo más que hay que resaltar de los resultados de la ENVIPE 2014 es que los estados que mayor reportan la inseguridad son Distrito Federal, Estado de México y Tamaulipas, los 3 con una IED fuerte; los que menos la reportan son Chiapas, Yucatán y Oaxaca, que tiene una IED baja.

Entonces, una conclusión podría ser que al concentrarse recursos en una entidad, ésta atrae la delincuencia hacia ella y que al generar un incremento en la percepción de seguridad, como el caso de Michoacán, esto atrae una IED mayor.

En México existen muchos problemas pero la seguridad debe de ser la prioridad para el gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto, sin embargo, la población percibe un incremento en la impunidad y en la corrupción, que son el mal que siempre limitó a los gobiernos del PRI. **B**

Bibliografía

- Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE), INEGI 2014.
- Estudios económicos de la OCDE: MÉXICO, 2015.
- Efecto de la delincuencia sobre la inversión extranjera directa en México, Manuel Bernal Zepeda y Ramón A. Castillo Ponce, revista Comercio Internacional, 2012.

¿Por qué importa la política?

Eduardo Saffirio Suárez

El título de este informe –¿Por qué importa la política?– implica reflexionar sobre algo que hoy para muchas personas no es obvio. Y no puede serlo luego de cuarenta años en que la sospecha ha sido puesta sobre la fallas del Estado y no sobre las fallas del mercado. Es cierto que nuestras actuales sociedades, por su complejidad, ya no pueden ser ordenadas verticalmente desde un solo centro. Pero de ello no se desprende que necesariamente se debe renunciar a la acción colectiva; a la política.

En el origen de la política está su necesidad perentoria para la convivencia humana. Esta actividad surge para permitirle a las personas, y a las asociaciones humanas imprescindibles para que las primeras se desarrollen, conseguir las capacidades mínimas que les posibilitan alcanzar objetivos mediante el control del medio. Esto último es indispensable para la supervivencia. Pero ni la fuerza física –nudo poder– ni el intercambio económico garantizan por sí mismos lograr el nivel básico requerido para la coordinación social; para la acción colectiva estable.

El orden social solo puede establecerse y perdurar si dentro de la asociación humana se resuelven adecuadamente los diversos y más graves conflictos internos. Dado el carácter radical de la pluralidad humana dichos conflictos son permanentes e inevitables entre seres que requieren vivir juntos.¹

Pero además, el orden social supone incentivar, facilitar y promover la cooperación de los miembros del grupo, pues ésta no es automática. **Al contrario, mientras más aumenta su número**

de miembros se hace más difícil de conseguir. En efecto, fuera de los grupos organizados en base al parentesco, normalmente la cooperación no es espontánea ni permanente.

La política, entonces, se debe hacer cargo simultáneamente de ambos fenómenos característicos de la convivencia humana; la presencia de múltiples y recurrentes conflictos, que obligan a encauzarlos y, también, la necesidad de promover y desarrollar la cooperación.

Política y decisiones vinculantes. Puesto que regular el conflicto y promover la cooperación son desafíos inherentes a la vida social, la existencia del primero y la carencia de la segunda son amenazas a la viabilidad de la convivencia humana y a la asociación que ella supone. Mientras más numerosos son los integrantes de la asociación política son mayores y diversos los conflictos. También la propia complejidad social obliga a niveles de cooperación más permanentes, que no son fáciles de lograr en ámbitos distintos de las relaciones directas o cara a cara.

Hacer posible la convivencia humana obliga a actuar en común. Ello se consigue a través de la adopción de decisiones colectivas vinculantes para el conjunto de los miembros del grupo social. Y en eso consiste la política; en reducir los desacuerdos. Su finalidad entonces es permitirnos vivir y actuar en común dentro de una asociación. Sin esta última las personas no podrán satisfacer la mayoría de sus necesidades ni perfeccionar sus potencialidades. Ni el mero vivir ni la vida buena serán posibles.

¹ Ver, Arendt, Hannah. ¿Qué es la Política? Paidós. Barcelona. 1997.

* Texto publicado en el portal del Centro de Estudios del Desarrollo (CED), de Chile. www.ced.cl Agradecemos al autor su autorización para reproducirlo.

Como hoy día muchos de los problemas que debe enfrentar la humanidad son globales necesitamos más y no menos política y, sobre todo, a una escala cada vez más planetaria.²

El poder como medio esencial para la política. El poder político es la capacidad o aptitud para dirigir a la asociación cívica. Solo a través de su empleo o ejercicio es posible asegurar la obligatoriedad de las decisiones colectivas, permitiéndoles adquirir el carácter de vinculantes. Pero el poder es solo un medio y como tal debe ordenarse al fin, el desarrollo y potenciamiento de las personas y de la asociación humana que ellas conforman. Quizás por eso Weber,³ que era un gran realista, condenó la vanidad de los decisores públicos y señaló que la ausencia de finalidad del político es uno de sus pecados capitales. Para Weber, lo que le da consistencia a la acción del político es el servicio a una "causa". Siempre se requieren finalidades objetivas en esta actividad.

El poder no es además el único fenómeno que incide en los procesos decisionales. La influencia sobre quienes adoptan decisiones y sobre los contenidos de ellas es otro importante fenómeno a tener en cuenta. La influencia es menos notoria que el poder y más sutil en su ejercicio. Sin embargo condiciona los contenidos de las decisiones o, derechamente, las impide.

La antropología política demuestra que durante miles de años los seres humanos eludieron la institucionalización del poder, su cristalización definitiva con carácter permanente. Así lo prueban los estudios de Michael Mann.

Dicho intento de elusión es comprensible

pues el poder político tiene dos dimensiones; dos caras, como el Dios Jano. Posee un aspecto, que Michael Mann,⁴ siguiendo a Parsons, llama colectivo. Éste permite potenciar las capacidades del grupo, tanto para enfrentar desafíos que provengan de la naturaleza como los que le impongan otros grupos humanos. Actuando unido el grupo se potencia para controlar sus ambientes, pues sus capacidades aumentan a través del actuar en común: solo a través de la acción colectiva se consiguen objetivos imposibles de alcanzar a través de la acción individual. Esta es otra prueba que las capacidades humanas se construyen socialmente.

Pero la otra cara del poder es más ominosa. Es la cara distributiva del poder; la cara vertical y jerárquica, que les puede permitir a los miembros del grupo que lo ejercen dominar o explotar a quienes deben obedecer los mandatos. Estos últimos son normalmente más numerosos que los primeros. Quienes buscaban eludir la institucionalización del poder –la aparición del Estado preindustrial– desconfiaban de esta cara distributiva.

Como la historia nos muestra que para la mayoría de las personas la participación y el control sobre las decisiones colectivas ha sido excepcional, pues han sido normalmente objeto y no sujetos del ejercicio del poder político, sus sospechas fueron fundadas.

Democracia, participación y control del poder. Por lo anterior la democracia es un enorme logro cultural de la humanidad. Ese régimen político condiciona de tal modo la obtención y el ejercicio del poder político que maximiza la posibilidad de que éste deba perseguir objetivos que sirvan a las finalidades de los gobernados; de

La Democracia es un enorme logro cultural de la humanidad

La política durante miles de años

² Ver, por ejemplo, Giddens, Anthony. *La Política del Cambio Climático*. Alianza. Madrid. 2010.

³ Weber, Max. *El Político y el Científico*. Altaya. Barcelona 1998. Pp. 154-157.

⁴ Mann, Michael. *Las Fuentes del Poder Social*. Tomo I. Alianza. Madrid. 1991. Página 21.

que se actúe tras el fin compartido. La democracia también posibilita que la coordinación de la acción colectiva se funde en niveles significativos de deliberación también común.

El carácter históricamente excepcional de la democracia, no significa que el poder político haya renunciado bajo otros regímenes políticos –los autocráticos– ha devenir en autoridad; a ganar legitimidad para justificar la obediencia a sus mandatos. Gaetano Mosca mostró con claridad que toda “clase política” busca generar en los gobernados los niveles más altos posibles de obediencia voluntaria. Son las fuentes de la legitimidad a las que se ha apelado las que variaron históricamente, pero lograr que el mando se legitimara socialmente fue siempre la aspiración de quienes lo ejercían. La gran novedad de los últimos cincuenta años es que hoy día en cada vez más lugares solo parece posible apelar al consentimiento de los gobernados como título que da derecho al mando. Asistimos a una extensión relativa de la legitimidad democrática.

“Dignidad” y límites de la política. De lo expuesto

queda claro no solo la importancia de la política, sino también su especial dignidad. Ella ha sido la expresión más alta y más segura de la coordinación de las sociedades humanas. Es cierto que en sociedades complejas, como lo son las contemporáneas, ella es solo una entre varias otras esferas, pero no es una esfera más, no es igual que las otras. Normalmente posee la capacidad de enmarcar, de regular y de imponerse sobre las otras. Por eso a las decisiones públicas se les reconoce incluso, como última ratio, la posibilidad de recurrir a la fuerza para su cumplimiento.

Y ello no es caprichoso, se vincula a la necesidad profana de apelar a una racionalidad superior; que prime sobre los demás ámbitos o esferas. La política lo logra apelando a su finalidad y preocupación, que es el conjunto, lo común. La asociación política tiene como una de sus características el ser la esfera más inclusiva de las actividades humanas. Ella permite conciliar las lógicas y los intereses de las otras actividades o esferas. De ahí el carácter arquitectónico, maestro o de arte regio que los clásicos le asignaron. Pero es también en esta esfera donde los seres humanos podemos acercarnos más a la igualdad; en la república actua-

mos como libres e iguales, en ella todos valemos uno. En cambio, en las otras esferas de la vida humana muchas veces campea y se impone la desigualdad fáctica.

Del hecho que la política posea tan alta importancia para los seres humanos, no se deriva que lo pueda todo. No es correcto desconocer que en la sociedad contemporánea existen condiciones restrictivas a la forma tradicional de toma de decisiones políticas y, en espe-

cial, a las lógicas verticalistas del control. La política no es omnisciente ni omnipotente. El siglo XX mostró la forma más brutal de desmesura en la política. La perversión del mesianismo político.⁵ En rigor, éste es la inversión a la política sin finalidades, que Weber condenó.

El mesianismo político consiste en ponerse objetivos imposibles; en su expresión más exacerbada quiere eliminar el mal de la historia construyendo paraísos terrenales. Durante el siglo XX él se apoyó en el enorme avance de la tecnología. Los totalitarismos han sido la demostración más clara que dichas pretensiones

⁵ Todorov, Tzvetan. *Los Enemigos Íntimos de la Democracia*. Galaxia Gutenberg. Barcelona. 2012.

El carácter históricamente excepcional de la democracia, no significa que el poder político haya renunciado bajo otros regímenes políticos –los autocráticos– ha devenir en autoridad; a ganar legitimidad para justificar la obediencia a sus mandatos. Gaetano Mosca mostró con claridad que toda “clase política” busca generar en los gobernados los niveles más altos posibles de obediencia voluntaria. Son las fuentes de la legitimidad a las que se ha apelado las que variaron históricamente, pero lograr que el mando se legitimara socialmente fue siempre la aspiración de quienes lo ejercían. La gran novedad de los últimos cincuenta años es que hoy día en cada vez más lugares solo parece posible apelar al consentimiento de los gobernados como título que da derecho al mando. Asistimos a una extensión relativa de la legitimidad democrática.

exceden las posibilidades humanas. Hay varias razones que explican su fracaso.⁶

- La política no puede terminar con los conflictos sociales. Ellos son multicausales y dinámicos. Solo se pueden regular, jamás extirpar, siempre estarán presentes en la sociedad humana.
- La política jamás permitirá resolver de una vez y para siempre todos o la mayoría de los problemas que acompañan a la vida del hombre. Solo puede aspirar razonablemente al avance gradual y a la mejora de las condiciones de vida. A veces, incluso el objetivo prevalente puede ser solo el logro de la paz o el impedir retrocesos de situaciones ya conseguidas.
- La política no nos permite potenciar todas las capacidades humanas.
- El mesianismo político se alimenta de una ilusión: la plena transparencia de lo social a través de un conocimiento cierto y total. Pero no existe esa ciencia de lo social. Su objeto de conocimiento es una actividad contingente y variable que, por lo mismo, no lo permite. Las advertencias de Aristóteles a los hombres cultos en la *Ética* a Nicómaco siguen mostrando toda su vigencia.

La desmesura y el pan politicismo debieran ir en retroceso tras los horrores del totalitarismo en el pasado siglo y no es aceptable su reaparición bajo nuevos mitos.

Tareas actuales de la política. Por lo anterior, hoy día quizás algunos de los desafíos más importantes que afronta la política es justamente poner límites.

- Poner límites a la violencia: En los últimos doscientos años ha habido éxitos relativos en la tarea de poner límites al empleo de la violencia para obtener y ejercer el poder. Como nunca antes la fuerza física carece de legitimidad como título político. A ese logro relativo lo llamamos gobierno de las leyes, Estado de Derecho. Al mando de la asociación cívica

hoy no se accede de cualquier manera y utilizando cualquier medio. Se llega a él de acuerdo a procedimientos jurídicos preestablecidos y se gobierna también de acuerdo a procedimientos y reglas jurídicas precisas y rigurosamente fijadas en la constitución y las leyes, que ponen como límite a las decisiones el respeto a los derechos fundamentales de la persona. Los avances no son absolutos y la vigilancia para impedir retrocesos debiera ser preocupación permanente, pues no hay logros asegurados de una vez para siempre en estas materias. Por lo demás, la violencia sigue presente bajo la forma de crimen organizado, delincuencia y guerras.

- Poner límites a la economía. Pero además han surgido otras actividades humanas que amenazan descontrolarse: La tecnología y la economía. Parte importante del malestar contemporáneo se debe a la primacía de la razón instrumental. Charles Taylor ha desarrollado muy bien estas ideas.

La primacía de la economía sobre la política hoy tiene dos aspectos perversos. El primero es la "naturalización" de la economía, pese a que su predominio ha dependido siempre de decisiones políticas, y a veces del uso de la violencia estatal, hoy se busca convencernos de que simplemente debemos aceptar su lógica y nada podemos hacer frente a ella. Es un determinismo brutal. Los mercados fallan generando crisis sistémicas, desigualdades, exclusión y pobreza, pero se nos dice que las soluciones políticas o serían inexistentes o empeorarían la situación.

La crisis económica actual, que en América Latina se nos oculta producto de la fuerte demanda asiática por nuestras materias primas, está llevando a Europa a una crisis política y social, donde se arriesgan 60 años de avances. La política parece no tener otro papel que hacer "seguidismo" a lo que se presenta como racionalidad única: La de los mercados financieros. Para las víctimas de la crisis, y sobre todos para los jóvenes privados de la mínima seguridad

⁶ Ricoeur, Paul. *Del Texto a la Acción*. Fondo de Cultura Económica. México. 2006. Pp. 279-305.

frente al futuro, la democracia ya no es afirmación en positivo de la voluntad libre e igualitaria del pueblo. Es cada vez más, en términos de Rosanvallon, solo contra democracia y posibilidad de manifestar la indignación frente a lo que se presenta como ineluctable.⁷ No habría fuerza humana capaz de hacer frente a lo que está ocurriendo. Como reacción, se potencian las identidades colectivas defensivas frente a la crisis, en circunstancia que lo que se requieren son identidades proyecto. Si esto sigue la tentación de recurrir a la violencia va adquirir nueva fuerza en nuestras sociedades; es absurdo pensar que de la desesperación de millones de personas pueda surgir algo distinto.

El otro aspecto de esta primacía es la mercantilización de cada vez más ámbitos sociales. Michael Walzer y Michael Sandel⁸ lo han explicado con claridad: Cada vez le ponemos menos límites a los mercados. Aún peor, la propia política está siendo colonizada por el poder del dinero. Cada vez se necesitan más recursos económicos para las campañas electorales, cada vez los presuntos decisores públicos están más capturados por los donantes. Entre la crisis y el control de los políticos por las nuevas aristocracias del dinero, adquiere nueva relevancia la frase de Marx que define al Estado bajo el capitalismo como la junta directiva de la burguesía. Si los ciudadanos comienzan a otorgar plausibilidad a esa visión del Estado, se hace ilusorio conseguir la lealtad de las mayorías a las instituciones y actores políticos.

Urge establecer límites a la economía y dar a la política la mínima autonomía para que ello sea posible. Michael Sandel ha reiterado que debemos deliberar democráticamente cuáles son los límites razonables a lo que el dinero puede comprar.⁹

Pese a que no es un tema popular en ninguna sociedad democrática, ser serios y responsables obliga a señalar con claridad que no habrá control social efectivo sobre los decisores sin finan-

ciamiento público de la política. Ésta es una condición para que podamos volver a discutir colectivamente sobre los fines de la vida social.

- Poner límites a la tecnología. Sobre el poder de la tecnología en nuestras sociedades Pierre Manent ha sido claro: La ciencia hoy amenaza nuestra libertad como ciudadanos y como personas.¹⁰ Está por verse si la libertad puede ser más fuerte que la ciencia. Hasta ahora hemos evitado el holocausto termo nuclear pero hay nuevos avances que, desenfrenados en su uso, pueden ser monstruosos para la vida humana. En Caritas in Veritate, recientemente se nos ha recordado que la técnica es una alta manifestación del espíritu sobre la materia, pero que no puede ser vista como autosuficiente, que su uso no nos permite una libertad absoluta. Si no se tiene presente lo anterior, la técnica se transforma fácilmente en el despliegue de la voluntad de poder, fundada en la ilusión de la autonomía total del hombre y del control prometeico sobre la naturaleza, la persona y la sociedad.
- La necesidad de establecer límites hace imposible que la política no se pronuncie sobre la vida buena. Parece clave enfrentar con más fuerza los residuos del mito del progreso. La tecnología no nos asegura por sí misma un mundo más humano. Los desafíos ambientales globales y los debates sobre la ingeniería genética son la muestra más clara de lo anterior. Tomar conciencia sobre ellos es condición obvia para facilitar la comprensión masiva de que los desafíos son políticos. Sería de necios recaer en la idolatría de la técnica. De lo contrario, ella puede reemplazar a las ahora desprestigiadas ideologías totalitarias como fundamento de nuevas utopías.¹¹ Con su sobriedad habitual, Raymond Aron nos recordó hace cincuenta años que el aumento de la capacidad de producir va siempre acompañando del aumento de la capacidad de destruir.¹²

⁷ Rosanvallon, Pierre. *La Contrademocracia*. Manantial. Buenos Aires. 2007. Capítulo 3.

⁸ Walzer, Michael. *Las Esteras de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. 1993. Sandel, Michael. *Lo Que el Dinero No Puede Comprar*. Debate. Barcelona. 2013.

⁹ Sandel, Michael. *Lo Que el Dinero No Puede Comprar*. Debate. Barcelona. 2013.

¹⁰ Manent, Pierre. *Curso de Filosofía Política*. Fondo de Cultura Económica. México 2003. Pp. 9-18.

¹¹ Sobre el peligro siempre presente de la desmesura humana, clave leer: Flahault, François. *El Crepúsculo de Prometeo*. Galaxia Gutenberg. Barcelona. 2013.

¹² Ver introducción que realiza Arón al libro de Weber: *El Político y el Científico*. Altaya. Barcelona. 1998. Página 21.

El salto cualitativo en el conocimiento científico de los últimos dos siglos, nos obliga a ser también más sabios en su utilización.

- Enfrentar la carencia de proyecto colectivo. Reivindicar la política en nuestras sociedades tiene hoy como tarea principal, luchar contra la fragmentación social y el sentimiento de impotencia de los habitantes. Si no se consigue, la política difícilmente recuperará valoración social.
- La democracia política permite tener esperanzas en que de nuevo se puedan desarrollar actividades e iniciativas colectivas contra la lógica del sistema, que es hoy día, sobre todo, la de una economía financiera descontrolada.
- Según Taylor, es la primacía de la razón instrumental y la degradación del ideal de valoración de la persona y de su autonomía que inspiró a la modernidad, lo que hoy potencia la fragmentación social. Nuestras sociedades liberales son atomistas, esto es, están conformadas por individuos aislados e inseguros. Lo anterior provoca que hoy se dude de que la mayoría de los seres humanos podamos actuar para dirigir mínimamente nuestro destino colectivo. Esa duda es, en el fondo, una duda sobre la viabilidad de la política en nuestras sociedades.
- Reivindicar la política supone romper con la concepción de la libertad humana solo como libertad negativa y hacer una doble afirmación de la libertad como libertad para. Solo así será posible volver a conformar una voluntad colectiva que nos acerque a la autodeterminación y al autogobierno.¹³
- Lograr lo anterior supone convencer a súbditos que se ignoran, que es posible, para la comunidad política tomar decisiones que le permitan hacer su historia, aprovechando las posibilidades que otorgan para ello las sociedades democráticas. Gran parte de la crisis de representación de nuestras sociedades se debe a la carencia de vínculos comunitarios y de actores sociales organizados que contra-

pesen la tendencia a la autonomización de políticos cada vez más profesionalizados.

- La política como tarea de cultura. Pero para ello, la política tiene que recuperar su labor educadora en el ejercicio de la libertad. La libertad es la esfera propia de la política, las verdades políticas no son verdades científicas, las decisiones políticas se basan en la razón práctica; también en una sociedad pluralista los fines se establecen deliberando sobre lo bueno o lo mejor. Pero nada de eso se consigue si no se afronta una de las promesas incumplidas de la democracia, al decir de Norberto Bobbio. La presencia de bolsones de incivismo, de ciudadanos no educados.
- Sabemos desde Montesquieu que la república democrática es el más exigente de los regímenes políticos. Supone ciudadanos, no súbditos ni cortesanos. Se requieren personas que valoren y apoyen lealmente las formas de vida democráticas. Que se interesen e informen debidamente sobre lo público, que se pronuncien lo más reflexivamente posible sobre las opciones en liza; que controlen el poder y lo hagan responsable. No se avanzará hacia el autogobierno sin ciudadanos.
- Es, entonces, urgente educar para la libertad y para la responsabilidad. La educación en la democracia supone la discusión, el diálogo y el debate. Los instrumentos son la reflexión intersubjetiva y la persuasión. Eso obliga a dar razones sobre lo que se afirma, postula y promueve.
- Romper la desconexión social lleva no solo a fomentar el asociativismo y el fortalecimiento de las organizaciones. También a reconstituir la esfera pública. Sin ella no hay diálogo posible en las condiciones actuales de nuestras sociedades. Sin diálogo no se puede luchar contra la fragmentación. Si la fragmentación se mantiene no hay objetivos comunes ni acción colectiva.

Importancia de la esfera pública. En las sociedades contemporáneas, la comunicación es cada vez menos organizacional y cada vez más medial.

¹³ Taylor, Charles. *La Ética de la Autenticidad*. Paidós. Barcelona. 1994.

También en esta materia, es fundamental el desarrollo de las organizaciones sociales y el potenciamiento de las comunidades; pero sobre todo el poner atención a lo que está ocurriendo con los medios de comunicación social. La existencia y la calidad de la esfera pública son una necesidad indispensables en nuestras democracias. Pluralismo informativo, disposición al diálogo y al logro de acuerdos y una sincera orientación hacia la búsqueda de la verdad son fundamentales. La mediatización de la política es un tema importante a discutir. ¿Es aceptable que la comunicación política quede absolutamente encuadrada a la lógica de los medios electrónicos, particularmente de la TV? Nos parece que ella está afectando los niveles mínimos de autonomía que se requiere para recuperar la calidad de los debates. El papel del decisor público es cualitativamente distinto al del bufón. La comunicación política debe estar al servicio de la discusión de contenidos y de alternativas que versan sobre lo común. Debieran ser distintos su tratamiento al de otro espectáculo cualquiera. Las decisiones públicas tienen que ver con lo importante de la vida social, no con lo banal. Los medios de comunicación social no están exentos de contribuir a la educación del ciudadano y a colaborar para que se seleccione a través del voto a los mejores dirigentes posibles. No están cumpliendo en general esa tarea y en muchas partes le dan alas a liderazgos populistas.

Como es obvio, el peso de comenzar a alterar lo anterior recae principalmente sobre las organizaciones políticas. No solo deben poseer ideas e ideales, expresados en contenidos programáticos mínimos. Ellas deben hacer los filtros necesarios al momento de definir vocerías, liderazgos y estilos de comunicación. Acá también se paga caro el proceso de selección inversa, pues normalmente quienes están dispuestos a aparecer en lo público para hablar sobre lo privado, cuando no de lo íntimo, son precisamente aquellos que han renunciado a priori a hablar sobre la res pública y los asuntos relevantes para ella.

La autorregulación es fundamental en estas

materias, si Vargas Llosa tiene razón cuando acusa a la cultura imperante de contribuir a deteriorar moral y cívicamente a la política, estimulando lo peor de ella...la mojiganga.¹⁴

En nuestra opinión, las reflexiones anteriores sobre la política no son “moralina”. Creemos que no lo son, pues al observar los problemas de muchas de nuestras democracias ellos se nos explican por los déficits humanistas de la política:

- Si la política no tiene finalidades relevantes para la vida social no es de extrañar que las personas voten por bufones. Por sus originales, no por sus copias. Bancadas de la farándula o liderazgos como el de Beppe Grillo en Italia, son consecuencia lógica de la mediatización de la vida política y del uso sofisticado de la comunicación.
- Si la política renuncia a promover proyectos colectivos, no es de extrañar que se extienda el incivismo, la desafección masiva, el egoísmo de los grupos corporativos, la indignación y la protesta.
- Si la política deja afuera los problemas sustantivos, y como tal inevitablemente ligados a las concepciones de la vida buena, y, por lo mismo a la ética y a la religión, estos temas reaparecen en la esfera pública pero ahora signados por la intolerancia y la violencia: Es el llamado fundamentalismo.
- La demagogia y el desprecio por las instituciones que demuestra el populismo –y ya nadie serio puede verlo solo como un fenómeno propio de América Latina– son muchas veces la reacción a la corrupción pública y a la carencia de elementos distintivos de partidos o bloques donde son imperceptibles las diferencias programáticas y sustantivas.
- La crisis de representación y la reaparición de las demandas por democracia directa parecen también una reacción lógica a una política cada vez más desconectada de la sociedad y de las personas. **B**

¹⁴ Vargas Llosa, Mario. *La Civilización del Espectáculo*. Alfaguara. Madrid. 2012. Pp. 129-130 y 151.

Por qué se atoró otra vez la reforma política del Distrito Federal

Aminadab Rafael Pérez Franco

La pretensión de concretar una reforma política para el Distrito Federal que diera paso finalmente a un gobierno propio y democrático para la capital de la República Mexicana parece esfumarse una vez más. Lo anterior, no sólo como consecuencia de las recurrentes diferencias de criterio entre los diputados federales y los senadores en el Congreso de la Unión; o de la peregrina idea de erigir una Asamblea Constituyente con diputados electos, designados y ex officio, cual anacrónica Junta de Notables; como tampoco, por las cuestiones financieras que tanto han preocupado a los gobernantes capitalinos desde 1997.¹

La verdad es que la enésima intentona de reforma política del Distrito Federal, cuya discusión fue pospuesta por la Cámara de Diputados, pareciera condenada al fracaso por la

simple razón de que los legisladores de todos los partidos no han acertado aún a definir y acordar una organización política democrática para la capital, puesto que siguen atrapados en ópticas y criterios acordes a sus intereses políticos y que resultan bastante ajenos a las necesidades de los habitantes de la ciudad de México –entendida desde una perspectiva metropolitana– y a las realidades de la operación de los servicios públicos y del desarrollo de la estructura e infraestructura urbana de manera coordinada y coherente.

La democratización del Distrito Federal y la creación de una organización política que permita la recuperación de los derechos políticos de sus habitantes, ha sido por décadas, una lucha constante de muchos ciudadanos y de la oposición política en la capital; sin embargo, la reforma política no se limita en este caso al derecho a votar y ser votado; supone además la creación de

estructuras de gobierno no sólo democráticas de origen y genuinamente representativas, sino también capaces de atender y resolver las demandas y exigencias de la población de la ciudad.

Es fundamental reconocer que la reforma política del Distrito Federal no sólo es cuestión de derechos políticos y de la pretendida ampliación los espacios de gobierno, de representación y de participación; es asunto de gestión, de eficiencia, de equilibrio y responsabilidad que deriven de una clara definición del tipo de organización política y del modelo de gobierno requerido por una metrópoli de estas características, la cual no está garantizada con la mera posibilidad de que se promulgue una Constitución propia y que su contenido sea determinado de manera íntegra por el Órgano Legislativo local.

Cabe recordar que a partir de 1997 se eligió mediante el voto directo al Jefe de Gobierno

¹ Cámara de Diputados. Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la ciudad de México, remitida por la Cámara de Senadores, 28 de abril de 2015.

del Distrito Federal y desde el 2000 a los jefes delegacionales; que desde 1988 se votaron los asambleístas quienes en 1996 se convirtieron en diputados locales; que en 1995 se eligieron consejeros ciudadanos que acabarían siendo institucionalizados en 2002; no obstante estos avances relativos a la elección directa de los gobernantes y representantes, la definición del orden político local, estipulada en la reforma política aprobada en 1996, estableció –desde la perspectiva de preservar un régimen político de excepción para la capital de la República–, un orden de gobierno profundamente antidemocrático, carente de equilibrios y que erigió a un Órgano de Gobierno que acumula poderes que envidiaría cualquier gobernador estatal y más de algún ejercicio presidencialista del pasado autoritario.

Desde nuestra perspectiva, una verdadera reforma política de carácter democrático para el Distrito Federal debería resolver cuatro asuntos fundamentales:

1. Que cesen las facultades señaladas a los Poderes Federales respecto al Distrito Federal.
2. Que se constituya un orden democrático interno que cuente no sólo con legitimidad democrática de origen, sino también con pesos y contrapesos que eviten el ejercicio autoritario

registrado durante los últimos 18 años y que opere con márgenes de gobernabilidad suficientes.

3. Que se redistribuyan de manera equitativa las facultades para el cobro de impuestos locales y la distribución de las participaciones que actualmente monopoliza el Órgano de Gobierno.
4. Que se sienten las bases para la existencia de los mecanismos, organismos o entidades de coordinación y gestión metropolitana necesarios para la operación eficiente y eficaz de los servicios públicos y el desarrollo coherente de la infraestructura y sistemas urbanos de una aglomeración humana que se aproxima a los 25 millones de habitantes.

Sobre el primero de estos puntos, la iniciativa de reforma política aprobada en el Senado y cuya discusión fue desechada en la Cámara de Diputados, indudablemente atiende a las exigencias hechas por los gobiernos perredistas desde 1997:

- a) Que se promulgue una Constitución local y que la Asamblea Legislativa pase a ser un Órgano con capacidad plena de autorregulación, quedando bajo su responsabilidad el contenido de tal Constitución

- b) Que el Ejecutivo local tenga plena capacidad para nombrar a los funcionarios locales, incluidos los mandos de los cuerpos de seguridad, prevaleciendo sólo la disposición aplicable del II Párrafo de la Fracción VII del Artículo 115 constitucional, que permite al Presidente de la República destituir al funcionario al mando de la seguridad pública de la capital, como ocurrió en el recordado caso en que Vicente Fox destituyó a Marcelo Ebrard tras el linchamiento de agentes federales en Tláhuac.

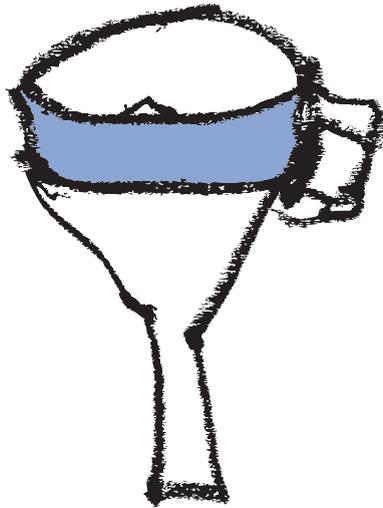
- c) Y el aspecto más deseado por los perredistas: que la Asamblea apruebe los montos de endeudamiento para la capital, sin intervención del Congreso de la Unión, no obstante se incluye una disposición un tanto ambigua en la nueva redacción del 122 constitucional que pudiera establecer un mecanismo de control de la Cámara de Diputados: “La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.”

Al respecto, podemos decir

que la minuta de la reforma política detenida en San Lázaro cumple con todas las exigencias históricas del perredismo capitalino. En estas condiciones, sus cúpulas seguramente lamentarán el que no se haya logrado que la Asamblea Legislativa definiera el orden político local, justamente porque en las condiciones actuales, esa capacidad significa que tales decisiones seguramente se harían desde una perspectiva unilateral y autoritaria.

La preservación del poder como aspecto central de la reforma

El segundo punto de la reforma política del Distrito Federal, el que tiene que ver con desmontar el orden antidemocrático vigente en la capital, no se resuelve desde nuestra perspectiva en el contenido de la minuta. Al respecto, sólo tenemos la promesa de que, en un futuro, la Asamblea Legislativa podrá reformar la Constitución local y que, teóricamente, podría implantar ese orden democrático; pero, si atendemos a los antecedentes, también podría —y ello es quizá lo más probable— preservar el orden antidemocrático so pretexto de que la ciudad de México mantendría su naturaleza jurídica de excepción, lo cual justificaría pautas de orden político y estructuras de gobierno que no necesariamente corresponderían a una lógica democrática.



Si recordamos una malograda reforma que estuvo vigente pero que nunca se aplicó, el entonces regente priísta Manuel Camacho Solís logró que se aprobara un proyecto de orden político que estableció una suerte de régimen parlamentario para la capital, con el cual se negaba la elección directa de Jefe de Gobierno y que estipulaba la titularidad del gobierno de la capital para un diputado del partido más votado en la Asamblea de Representantes.

En el mismo sentido, otra realidad a considerar es que los actuales gobernantes perredistas ya se acostumbraron a ejercer el poder en la ciudad desde una lógica autoritaria. Es difícil imaginar que mañana serán los transformadores de la organización política del Distrito Federal quienes hoy justifican la acumulación de facultades en el Jefe de Gobierno, aquellos que como diputados

locales no han permitido que la Asamblea Legislativa se erija como un contrapeso al Órgano de Gobierno, o los mismos que no se han preocupado de que las delegaciones funcionen conforme a criterios de autonomía y subsidiariedad o de quienes han ejercido muy cómodos el mando de ellas encabezando un gobierno unipersonal.

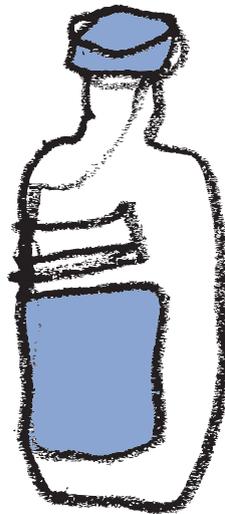
Un orden democrático en el Distrito Federal tendría que contemplar los siguientes aspectos que no quedan ni mucho menos claros en el proyecto de reforma aprobado por los senadores.

1. Debe terminar la acumulación excesiva de facultades en el Jefe de Gobierno que, en los hechos, ejerce las atribuciones y dispone de los recursos presupuestales que en los estados de la República corresponden al gobernador, los alcaldes, los cabildos, sin olvidar algunas otras que corresponden los Congresos locales.
2. Debe terminar el sometimiento de la Asamblea Legislativa que lleva 18 años de actuar conforme a los designios del Jefe de Gobierno, fundamentalmente por la conformación artificial de mayorías absolutas del partido gobernante que no corresponden a la pluralidad de la sociedad capitalina. Basta con repasar la cronología de los debates y

de las votaciones en la Asamblea para constatar que casi no hay voces críticas ni decisiones contrarias a los designios del Jefe de Gobierno en la mayoría y se acallan las expresiones críticas de la oposición en su seno.

3. Debe establecerse en la ciudad un tercer orden de gobierno en las actuales delegaciones. Ello supone, en primer lugar, la creación de gobiernos de carácter colegiado; posteriormente, precisar cuáles son sus atribuciones de gobierno y; finalmente, garantizarles el derecho a tener fuentes financieras propias: el acceso a participaciones federales, el cobro del impuesto predial y de las tarifas por prestación de servicios públicos, así como los derechos por licencias aplicables a la construcción, remodelación y operación de la propiedad inmueble.

Al revisar la minuta aprobada por los senadores, queda de manifiesto que se soslayan de fondo estos tres aspectos, lo cual significa que una eventual aprobación de la Constitución de la Ciudad de México en estas condiciones, difícilmente se tocarían el poder político y el económico acumulados actualmente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La nueva redacción del Artículo 122 constitucional propuesta en la



minuta², parecería indicar lo contrario, pero en realidad abre paso a que “en ejercicio de su autonomía”, la organización política vigente permanezca en sus términos. Subrayamos sólo el contenido de unas cuantas de sus disposiciones que dejan en claro esta posibilidad:

“Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa...”

“La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.” Y estos renglones son lo único que la Constitución federal señalaría respecto al marco de atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno si se llegara a aprobar la minuta. Pareciera olvidarse que como la naturaleza jurídica del DF sigue siendo de

excepción, puesto que no se erige a la Ciudad de México como un nuevo estado de la Federación, pues se subraya que es una entidad federativa, la definición de sus facultades debería ser expresa, pues no le sería aplicable la disposición para los estados que tienen reservadas todas las atribuciones de gobierno que no estén expresamente señaladas a la Federación.

“El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.” Esta es la primera de un largo listado de disposiciones que desde nuestra perspectiva resultan limitativas y restrictivas para este ámbito administrativo, contrarias a una visión de gobierno autónoma y subsidiaria y que, desde luego no hace mención a que las Alcaldías asuman atribuciones como las que el Artículo 115 constitucional señala a los municipios. El hecho es que el contenido de la minuta no constituye un tercer orden de gobierno en la ciudad de México.

Consideramos que estas y otras de las disposiciones contenidas en la minuta permitirían que la eventual Constitución

² Idem., pp. 32-39.

Política de la Ciudad de México podría definir un “régimen interior de gobierno republicano, representativo, democrático y laico” pero igualmente autoritario y centralizado en la medida que puede ratificar el excesivo marco de facultades y atribuciones que actualmente ejerce el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que puede reproducir el modelo financiero que otorga todas las facultades de la hacienda pública local y el derecho virtualmente único de recibir participaciones al Jefe de Gobierno, que puede mantener las fórmulas que aseguran la conformación de mayorías artificiales en la Asamblea Legislativa y, finalmente, que puede definir el marco de atribuciones de las futuras Alcaldías desde una perspectiva administrativa, sin dar origen a un tercer orden de gobierno semejante al municipal que existe en el resto del país.

Una reestructuración financiera ausente

Otro aspecto controversial de la minuta es que, en los hechos, se mantendría la centralización de la hacienda pública de la Ciudad de México en manos del Jefe de Gobierno. Es fundamental decir que en la actualidad, el Órgano de Gobierno del Distrito Federal acumula todas las fuentes de financiamiento que en los estados de la República corresponden a los gobiernos estatales y municipales, es decir, en la capital,

el Jefe de Gobierno recibe las participaciones federales que en el resto de entidades corresponden al Gobierno del estado y a los ayuntamientos; cobra los impuestos y derechos que en los estados corresponden a los municipios y; por si fuera poco, goza del privilegio de que la Federación le pague los servicios de educación básica y media básica que en el resto del país le cuestan a los gobiernos estatales y que, como bien sabemos, desquician continuamente sus finanzas.

Durante muchos años, se ha insistido en la necesidad de revisar las fórmulas de distribución de los recursos tributarios nacionales contenidas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es evidente que las finanzas públicas de la ciudad de México quedarían en bancarrota si por una parte las Alcaldías ejercieran las facultades fiscales que el 115 constitucional señala a los municipios y por la otra el gobierno local pagara los sueldos de los maestros de los niveles básico y medio básico, como lo hacen todos los gobernadores del país. Pero la solución en este caso debería ser la reforma hacendaria desde una perspectiva federalista y no condenar a las Alcaldías de la ciudad de México a sacrificar su derecho a obtener recursos propios y obtener las participaciones que les corresponderían como orden de gobierno, tan sólo para mantener el enorme caudal de

ingresos de los que hoy disfruta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En varias disposiciones respecto a las Alcaldías se anota con total rigurosidad que el acceso a recursos queda “Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México”. Lo anterior, se debe interpretar no como el derecho de las mismas a tener fuentes de ingresos garantizadas, sino a que tienen primacía las erogaciones que disponga para sí mismo el Jefe de Gobierno.

Y hay una disposición del proyecto de nuevo Artículo 122 constitucional que confirma ese criterio. “d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.”

Ningún municipio del país está sujeto a que la respectiva Constitución Política Estatal establezca los criterios y fórmulas para que se les asigne presupuesto. Todos los municipios tienen el irrestricto derecho a recibir los porcentajes

que establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que pueda existir injerencia del gobernador o del congreso local para redefinirlos ni para regatearlos. Tampoco está en duda el derecho de los municipios a cobrar el impuesto predial, las tarifas por la prestación de servicios municipales, ni los derechos derivados por multas, permisos, licencias o los originados en la construcción de inmuebles. Pero como en el Distrito Federal estos ingresos siempre los ha ejercido el gobierno central y sus herederos, hay una enorme resistencia a emprender una reestructuración fiscal y la consiguiente redistribución de facultades y atribuciones de gobierno, porque es más fácil reproducir la hipertrofia ancestral del modelo centralizado de administración a analizar realmente cual es el modelo idóneo para financiar los costos de los servicios públicos y el desarrollo de la infraestructura urbana de la ciudad con la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno.

Cabe decir también, que el temor a tocar este aspecto fundamental tampoco es ajeno a la posibilidad de que los gobiernos estatales y municipales del país exigieran eventualmente la reforma de los criterios de distribución de los recursos tributarios, porque sería injusto que a la Ciudad de México se le brindara un esquema equitativo y suficiente, a costa de

mantener la situación injusta e inequitativa a los que están sometidos los gobiernos locales y la situación de privilegio que la Federación se reservó al manejar casi el 80 por ciento de todos los recursos tributarios nacionales.

El ejercicio financiero de los gobiernos del país es un tema urgente de la agenda política nacional, porque en el manejo de recursos en estados y municipios urge también como en la capital, adoptar criterios de responsabilidad, transparencia, eficiencia y suficiencia. Quizá por ello y también para asegurar la posición financiera preponderante del Jefe de Gobierno en la actualidad, la minuta de reforma política se cuida de no abrir la caja de pandora del federalismo hacendario y mantiene los privilegios financieros y presupuestales de que hoy disfruta el gobierno capitalino.

La gestión metropolitana: lo más urgente que menos importa

En último término, consideramos que la minuta del Senado de la República sobre la reforma política del Distrito Federal no resuelve la ancestral carencia de la coordinación y gestión metropolitana. Esta omisión es particularmente grave, porque la cuestión toral de la calidad de vida en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que incluye al actual Distrito Federal y a los municipios co-

nurbados de los estados de México e Hidalgo, pasa por la creación de mecanismos, organismos o convenios de coordinación y gestión que deben no solo ser innovadores, sino capaces de asumir la administración y desarrollo de la infraestructura urbana y la operación de los sistemas de servicios públicos.

Históricamente, el obstáculo mayor para lograr la coordinación metropolitana ha sido la falta de bases constitucionales que permitan la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en convenios que permitan la creación de instituciones de coordinación y gestión. Lo anterior ha sido prácticamente imposible cuando tenemos dos entidades federativas de naturaleza política distinta y cuyas facultades no se equiparan, como es el caso del Distrito Federal respecto a los estados circunvecinos; la Fracción VI del Artículo 115 constitucional mandata que “la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros (urbanos) con apego a la ley federal de la materia”. Sin embargo, ni la Constitución ni la ley secundaria han llegado a fundamentar la creación de instancias como autoridades, sistemas intermunicipales o interurbanos, gerencias, coordinaciones u otros semejantes,

desde la perspectiva de entender que los mismos vendrían a ser el equivalente a un cuarto orden de gobierno que ejercería las atribuciones y recursos que les deleguen la Federación, estados o municipios conforme al convenio respectivo. Muchos gobernantes, académicos y especialistas, siguen concibiendo a estos organismos como autoridades que se ubicarían “entre el estado y los municipios” y no como entes al servicio de todos los gobiernos que concurren en los convenios de gestión.

La minuta de la reforma política mantiene tal vacío como vemos en las siguientes disposiciones: Base B, Párrafo Segundo: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión” ... Base C: “La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución

de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión”.

En un futuro se prevé la existencia del denominado Consejo de Desarrollo Metropolitano, cuya noción remite a un cuerpo colegiado con representantes de los distintos gobiernos y sin una clara referencia de cuáles serían sus funciones y responsabilidades: “La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano...”

Un Consejo Metropolitano que tome determinaciones no es un órgano que defina cómo desarrollar la estructura vial y los sistemas de movilidad y transporte, no es un organismo que opere sistemas y cobre servicios, no es una gerencia que haga planeación y ejecute proyectos con visión de largo plazo, no es una autoridad que actúe ante situaciones de emergencia o en situaciones críticas de protección civil, no es un órgano que estructure políticas que propicien un futuro con equilibrio entre factores como la población, la producción, la urbanización y la sustentabilidad del medio. En sentido estricto, nada se prevé en la minuta respecto a cómo será la gestión metropolitana en la Ciudad de México del futuro, y no nos referimos a la nueva entidad que se instituye, sino a la

Zona Metropolitana, a su población, a su estructura, a sus sistemas urbanos y a su calidad de vida.

Hasta cuándo habrá reforma

La posposición de la discusión de la minuta de reforma política del Distrito Federal en la Cámara de Diputados equivale, al cierre de la actual Legislatura, a desechar su discusión. Si bien la Legislatura que iniciará en septiembre próximo podría concluir el trámite y dictaminar y votar la reforma, lo más probable es que se reabra la discusión por la controversia provocada por la conformación del Congreso Constituyente.

Pero aun ese tema coyuntural, no debiera ser cortina de humo para ocultar los problemas de fondo del proyecto. Sería necesario reiniciar el proceso desde la perspectiva de crear un orden democrático en la ciudad, de resolver su situación financiera y de sentar las bases de un modelo inédito de gestión metropolitana. Esa sí sería una reforma con perspectiva de mejorar las condiciones de vida de los capitalinos y de mejorar la calidad de la administración de la ciudad. Las urgencias políticas y la apertura de espacios de representación para los partidos no justifican una reforma que no genere un orden de gobierno eficaz. **B**

Aproximaciones para un modelo general de seguridad pública: desarrollo policial, atención a víctimas e investigación criminal



Bernardo María León Olea

I. Introducción

La reforma constitucional al sistema de seguridad pública y justicia penal, publicada el 18 de junio 2008, y que deberá entrar en vigor en todo el territorio nacional y para todos los delitos el 19 de junio de 2016, está enfocada desde su concepción y origen, a resolver, por lo menos, dos graves problemas:

- a) La creciente inseguridad pública que ha vivido el país los últimos años y;
- b) Las graves violaciones a derechos humanos que ha permitido el sistema penal inquisitivo.

Para lograr estos dos grandes objetivos, la reforma propuso, una serie de cambios estructurales, funcionales, competenciales y procesales que permitirían a las instituciones públicas

y a los particulares resolver los problemas de seguridad y justicia penal de una manera mucho más eficaz y justa.

En este sentido, las reformas pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- a) Las reformas de seguridad pública; que incluyen la profesionalización de las policías, la coordinación entre las instituciones de seguridad pública en los diferentes niveles de gobierno, el aumento de facultades de la policía, así como, la relación entre éstas y el Ministerio Público, y el régimen laboral del personal de las instituciones de seguridad pública.
- b) Las reformas al proceso penal; que incluyen el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y los derechos sustanciales y procesales

que garantiza, la oralidad, la publicidad, la inmediación, la concentración, la contradicción, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa profesional, la justicia alternativa, etc., los cuales se aplican a la ejecución de sanciones y a la justicia para adolescentes; y

- c) El régimen especial para el Combate a la Delincuencia Organizada; que básicamente implica la restricción de garantías y derechos a los imputados de estos delitos con el fin de –por lo menos esa es la hipótesis– de hacer más efectiva su persecución.

Es importante mencionar lo anterior, para aclarar que la Reforma, no es de ninguna manera una reforma de “juicios orales” sino una propuesta que, con fortalezas y debilidades, pretende

ofrecer una estructura integral que abarca desde las labores de vigilancia, hasta la ejecución de sanciones, pasando por la investigación y persecución de los delitos y la llamada “prevención social”.

En este contexto, la Reforma de 2008, proponía cambios fundamentales en el sistema de justicia penal, pero también en la seguridad pública, bajo la premisa fundamental, de que ambas cuestiones (la seguridad pública y la justicia penal) son partes de la política criminal y para funcionar es determinante su articulación y la identidad entre sus objetivos, de otra manera ambas se vuelven inútiles.

Sin embargo, el énfasis que se ha puesto en la reforma penal (los juicios orales, las salas de audiencias, las salidas alternativas, etc.) no se ha correspondido con las reformas a la estructura, la interacción y la eficacia de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia.

Claramente, las políticas de seguridad pública y de procuración de justicia, tanto a nivel federal como estatal y municipal camina en la abrumadora mayoría de los casos en una cuerda separada de la Reforma Integral, publicada en 2008 lo que ha impedido que tenga mejores resultados.

Adicionalmente, desde finales del sexenio 2006-2012, pero fundamentalmente desde la administración de Peña Nieto (aunque en la academia es

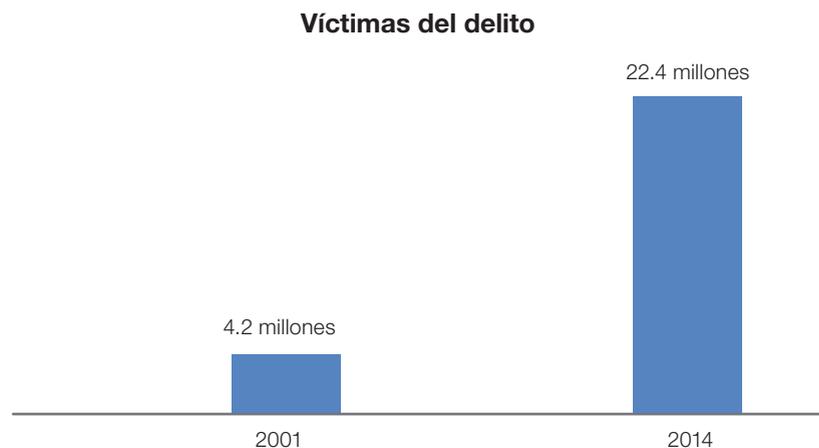
un tema antiguo), se ha desarrollado la hipótesis de la llamada “prevención social del delito” que opone la estrategia de resolver la inseguridad en el corto plazo a través de los mecanismos policiales, ministeriales y judiciales, frente a la idea de “fortalecer y restablecer el tejido social” con el fin atender a personas que corren el riesgo, por su situación económica o social, de convertirse en delincuentes.

En este texto, analizamos y hacemos una crítica de la estructura de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia y las reformas implementadas en esta materia frente al nuevo Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal y hacemos una propuesta, basada en la experiencia de trabajo en varios estados y municipios de la república, así como a nivel federal, que pueda ser utilizada por dichas instituciones para efectos de que

puedan adaptar mejor sus estructuras y procesos al nuevo sistema y así, puedan cumplir los objetos finales de la reforma, es decir, disminuir la inseguridad tanto en delitos como en víctimas y al mismo tiempo la impunidad.

II. Justificación

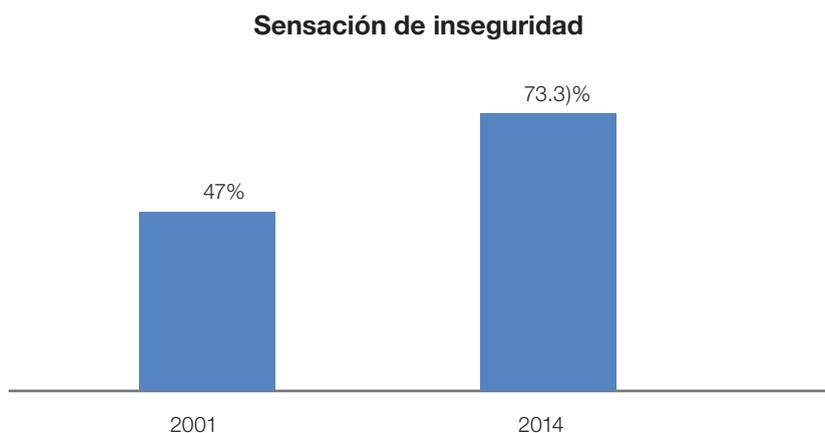
El desaparecido Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) levantó la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) de 2002 a 2009. A partir de ese año, con algunos cambios metodológicos, el INEGI ha levantado las encuestas nacionales de victimización y percepción sobre inseguridad (ENVIPE). El primer año que dichos estudios se llevaron a cabo, el ICESI calculó que en 2001, 4.2 millones de ciudadanos había sido víctimas de un delito, para el año 2014, el INEGI a través de la ENVIPE 2014 calculó que 22.4 millones de víctimas.



Fuente: ENSI 2002 y ENVIPE 2014

Dicho de otra manera, todos los esfuerzos, cambios e inversiones que se ha hecho los últimos catorce años en materia de seguridad, no se han reflejado en una disminución del número de víctimas sino en un geométrico aumento.

Del mismo modo en 2001, la ENSI calculó que 47% de los mexicanos se sentían inseguros en el lugar donde vivían, para 2014 la cifra aumentó al 73.3%.



Fuente: ENSI 2001 y ENVIPE 2014

En este contexto, el problema de la inseguridad, se ha convertido –quizás sólo detrás de la corrupción– en el gran tema de la agenda nacional y la necesidad de corregir este problema –es decir, disminuir el número y la gravedad de los delitos y de víctimas– es una condición necesaria para la viabilidad del Estado mexicano y el desarrollo de sus habitantes.

En este contexto, es indispensable hacer evidente que en el marco institucional del Estado Mexicano, la Secretaría de Gobernación (Comisión Nacional de Seguridad), La Procuraduría General de la República, las secretarías de seguridad pública o equivalentes de los estados y municipios, las procuradurías o equivalentes estatales, así como los poderes judiciales, federal y estatales, y los secretariados ejecutivos de los sistemas nacionales y estatales de seguridad pública son los encargados de que disminuyan esas 22.4 millones de víctimas y esa percepción de 73.3% de inseguridad.

En este contexto, la pregunta pertinente y el eje en torno al cual gira este trabajo es, básicamente, ¿Cuál es la anatomía estructural y funcional de estas instituciones? Y si éstas instituciones, con esos diseños estructurales, son las óptimas para actuar en el nuevo sistema y para disminuir la inseguridad en todos sus sentidos.

Considerando que la estructura es la estrategia (León Olea: 2014) es indispensable la crítica a esas instituciones y la propuesta de reforma para generar los incentivos y los procedimientos necesarios para que puedan cumplir su cometido.

III. Objetivo

El objetivo fundamental de este texto, es evidenciar cómo el modelo estructural de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública, genera incentivos equivocados y perversos que impiden el efectivo desempeño de estas instituciones, y hacer una propuesta de modificación a través de un Modelo General que permita a los gobiernos federal, estatales y municipales articular la implementación de una política criminal, que efectivamente pueda disminuir la inseguridad y la impunidad en el país.

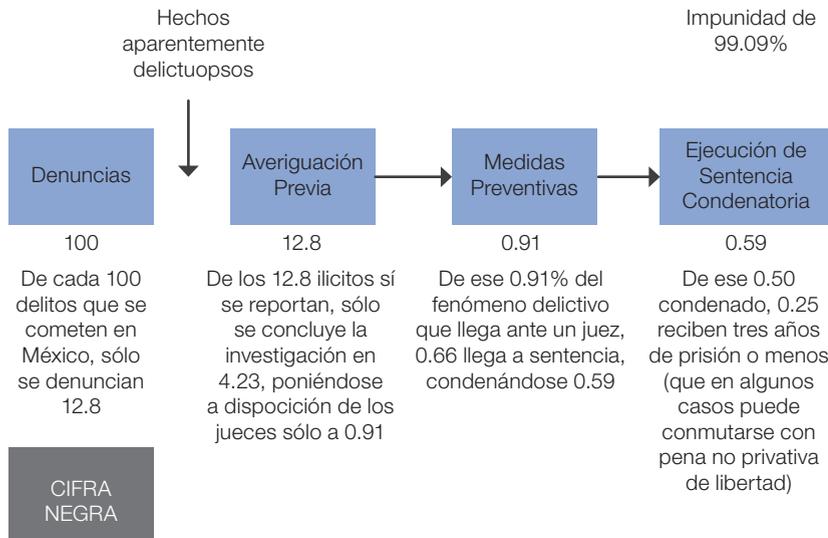
IV. Planteamiento y delimitación del problema

Los altos índices de inseguridad e impunidad que tiene México, están mucho más relacionados con el diseño estructural y las metodologías y procesos de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia que con problemas económicos y sociales de más fondo.

La evidencia empírica demuestra (ver cuadro) como de cada 100 delitos que se cometen, menos del 1% son sancionados conforme a la ley, lo que

demuestra que el sistema de seguridad pública y justicia penal en general, tiene muy pocos efectos disuasivos sobre los potenciales o consumados criminales.

Problema de combatir la delincuencia

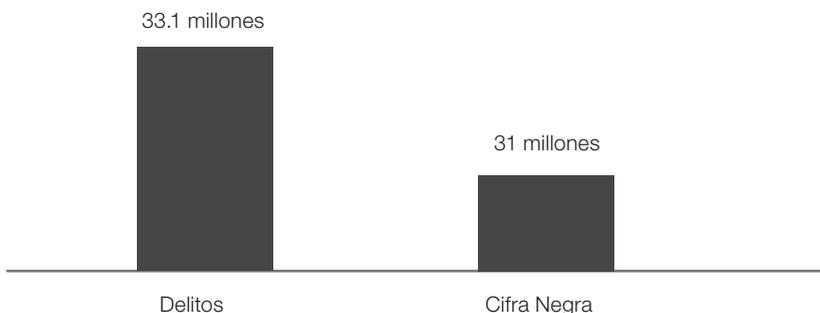


Fuente: Zepeda, Guillermo. *Crimen sin Castigo*. Fondo de Cultura Económica, 2004. Estadísticas Judiciales en materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011 y 2012. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2012. ENVIPE 2012.

En este sentido, es fundamental que las instituciones de seguridad pública y justicia penal se reestructuren, bajo la premisa de aumentar su capacidad disuasiva y ampliando el alcance que tienen de resolver los conflictos sociales de este tipo, a través de las instituciones y los procesos establecidos en la ley.

Considerando una cifra negra que ronda el 90%, es evidente que el alcance de las instituciones, todavía es muy limitado.

Delitos vs. Cifra Negra 2013



Fuente: ENVIPE 2014

La cuestión fundamental que aquí se plantea es, si el diseño estructural –orientado a resultados– de las instituciones de seguridad pública y justicia penal, permitirá aumentar su alcance y capacidad disuasiva y así tener un efecto en la disminución de la realidad y la percepción sobre la inseguridad.

Y en todo caso, cuál sería el modelo estructural que se podría seguir para lograr este objetivo.

V. Marco teórico

Existe una discusión permanente entre quienes piensan que la función policial y ministerial puede hacer muy poco frente a los conflictos sociales ya que su génesis está en situaciones ajenas a la política criminal (García Ramírez, 2000)¹ (Peñaloza, Pedro José 2007).² Otros teóricos que piensan que las instituciones de seguridad pública y justicia penal sí pueden disminuir y controlar los problemas de criminalidad con políticas y estrategias policiales y ministeriales, independientemente del medio ambiente social en que se presenten (Bratton y Nobler 1998)³ (León Olea 2013).⁴

¹ Sergio García Ramírez (2000). *El Sistema Penal*. En Guillermo Zepeda Lecuona. *Crimen sin castigo*. Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México (2004). México: UNAM p. 8.

² Pedro José Peñaloza (2007). *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*. México: Editorial Porrúa.

³ William Bratton (1998). *Turnaround: how America's top cop reversed the crime epidemic*. United States of America: Random House.

⁴ Bernardo María León Olea (2013). *La Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*. Tomo III. Proceso Penal y Ejecución de Sanciones. Entre la verdad y la eficacia de la política criminal. Comité Editorial, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LXII Legislatura.

William Bratton, quien ha sido Comisionado de la Policía de Nueva York en dos ocasiones y de la policía de Los Angeles ha demostrado como una política criminal articulada y con herramientas estadísticas (Henry 2003)⁵ y operativas adecuadas puede combatir la criminalidad de manera eficiente, en diferentes situaciones sociales, ya sea de crisis económica o bonanza.

La postura de este trabajo, coincide con Bratton y Nobler, ya que los datos estadísticos son muy sólidos en cuanto a que la política criminal, no tiene que esperar a que la política social o económica resuelvan los problemas de las comunidades para disminuir la criminalidad.

VI. Formulación de hipótesis

El nuevo Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, es una enorme esperanza de controlar los problemas de criminalidad en el país. Sin embargo, es necesario un modelo integral de seguridad pública que permita la reestructuración de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia para garantizar su eficacia.

Dicho modelo debe partir de una política criminal articulada, administración basada en resultados medibles en el tiempo y claridad en las funciones de la policía y el Ministerio Público que eviten duplicidades y empalmes organizacionales.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

a) Política criminal e indicadores de resultados

Toda política pública se diseña y se implementa para lograr determinados resultados específicos que puedan ser medibles. La política económica se diseña para alcanzar determinada tasa de crecimiento del PIB, o para disminuir la inflación, aumentar el ingreso per cápita o mejorar la distribución de la riqueza.

Cada uno de estos indicadores tiene un significado específico y resulta de la implementación de una política que a través de normatividad, presupuestos y aparatos administrativos manipula determinadas variables para lograr objetivos que tengan un significado social importante; la igualdad, el crecimiento económico, el aumento o disminución del poder adquisitivo, etc.

Por ejemplo, si aumenta la tasa de crecimiento del PIB, sabremos que produjimos más bienes y servicios que el año anterior; si la inflación se mantuvo estable entonces el valor del dinero y por lo tanto del ingreso será el mismo o incluso aumentará, si la encuesta ingreso-gasto muestra una mejor distribución del ingreso, será resultado de políticas de diferentes tipos que benefician la igualdad, etc.

Los que hacen política económica o social, tienen bastante desarrollado sus sistemas de indicadores y hay consensos generales (aunque el debate es

permanente) respecto de qué indicadores son más importantes y qué impacto tienen las políticas públicas en ellos.

Sin embargo, la política criminal se ha debatido por muchos años en cuestiones jurídico-dogmáticas y ha generado pocos indicadores de resultados que permitan observar el impacto de las políticas públicas en la materia, y que fundamentalmente, le den orientación y rumbo a los esfuerzos públicos por la seguridad y la justicia penal.

Dicho de otra manera, por muchos años los esfuerzos de política criminal –usando una metáfora “futbolera”– se pueden equiparar a un partido de fútbol, extremadamente reñido, donde ninguno de los equipos sabe donde está la portería.

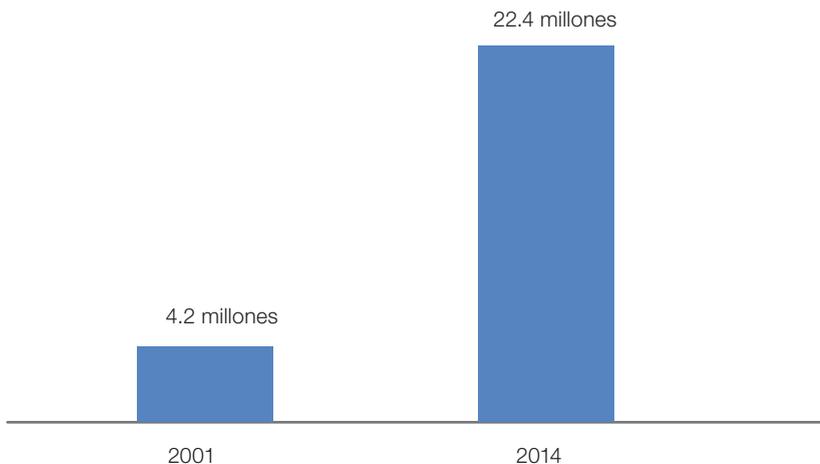
Por estas razones, la estructura de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, responden a visiones dogmáticas de la política criminal, pero no a la realidad del fenómeno y por eso sus éxitos son limitados o de plano negativos.

En los últimos años las leyes orgánicas de las procuradurías, el código penal, los códigos de procedimientos penales, las leyes de seguridad pública han sufrido innumerables cambios de todo tipo, las inversiones en equipo, salarios, capacitación, etc., han sido multimillonarias y sin embargo, como se ve en la gráfica siguiente, el fenómeno criminal ha ido en aumento de manera desproporcionada.

⁵ Henry E. Vincent, *The Compstat Paradigm*, Looseleaf Law Publications, 2003

Por otro lado, Guillermo Zepeda (2001) desarrollo una sencilla metodología para medir la impunidad sobre los delitos cometidos, a partir de las Encuestas de Victimización (ENVIPE), de los registros administrativos de las procuradurías y de los poderes judiciales, y ha demostrado cómo la tasa de impunidad es superior al 99%.

Víctimas del delito



Fuente: ENSI 2002 y ENVIPE 2014

No obstante la contundencia de los datos, la política criminal, los cambios estructurales, procesales, administrativos en materia de seguridad pública y justicia penal, incluyendo la propia reforma constitucional de 2008, no han tenido un efecto positivo, ni en la seguridad, ni en la justicia penal. En el mejor de los casos, han impactado indicadores de proceso, o en situaciones aisladas de mucha gravedad como el caso de Ciudad Juárez o de Tijuana (se detuvo a tal capo del narcotráfico, se desmanteló tal banda, etc.)

La razón mas importante por la cual esto ha sucedido así, a pesar de los esfuerzos legislativos, presupuestarios y administrativos, recae, en el hecho de que las instituciones no han sido diseñadas para ofrecer resultados, sino para cumplir procedimientos, cubrir trámites y formalidades y reaccionar ante eventos de relevancia mediática o de extrema gravedad.

Bajo esta premisa, es evidente que el primer elemento de un modelo de seguridad pública (conceptualizado integralmente como lo prevé el artículo 21 constitucional) es el de construir la estructura institucional, los procesos, los presupuestos, etc., en una política criminal que tenga claro cuales son los resultados a lograr, es decir, –utilizando la metáfora “fútbolera”– “hay que ponerle porterías al partido”.

En este sentido, una vez que todos sepan hacia donde “chutar” podrán desarrollarse estructuras y estrategias de juego, que permitan derrotar al rival.

En palabras de General George S. Patton:

“Nunca le digas a la gente como hacer las cosas. Déjales muy claro que es lo que se quiere lograr y te sorprenderá su ingenio.”

Siguiendo esta reflexión, es apropiado preguntarse ¿cuáles son los indicadores de resultados que deben guiar la política criminal?

Antes de responder la pregunta, es importante establecer de manera sucinta que el fenómeno de la inseguridad, puede verse en dos dimensiones (igualmente relevantes) y en tres niveles de complejidad (León Olea 2014).

En primer lugar, el fenómeno de la inseguridad integra una dimensión de “realidad” (número de delitos, número de víctimas) y otra de “percepción” (se siente seguro o inseguro). En este sentido, es evidente que una aumento o disminución del número de delitos y el número de víctimas, es un claro indicador de resultados (es la portería). Si hay menos delitos y víctimas, es evidente que las políticas implementadas están teniendo un efecto positivo.

En el mismo sentido, percepción es realidad, si la sociedad evalúa un percepción de mayor seguridad, es igualmente claro, que las políticas están

teniendo un grado de éxito medible; si esto persiste en el tiempo, el indicador es mucho mas relevante.

En segundo lugar, es importante observar que el fenómeno criminal puede tener (grosso modo) tres niveles de complejidad considerando su efectos en la sociedad:

México	Número de asesinados	Mundo	Número de asesinados
Chihuahua	2350	Ucrania	2356
Nuevo León	1685	Ruanda	2152
Sinaloa	1576	Madagascar	1588
Estado de México	1416	Kazajistán	1418
Jalisco	1188	Congo	1180
Tamaulipas	989	Puerto Rico	983
Morelos	813	Nepal	818
Distrito Federal	786	Nepal	818
Guanajuato	776	Lesotho	764
Coahuila	765	Lesotho	764
Michoacán	746	Nicaragua	738
Puebla	673	Haití	689
Durango	655	Chile	636
Veracruz	648	Chile	636
Baja California	600	Cuba	563
Chiapas	600	Cuba	563
Oaxaca	523	Italia	529
Sonora	496	Muritania	485
San Luis Potosí	355	España	390
Nayarit	297	Guinea Bissau	294
Quintana Roo	281	Bahamas	279
Colima	235	Mongolia	239
Zacatecas	155	Israel	159
Tabasco	142	Bulgaria	147
Querétaro	102	Bahamas	279
Hidalgo	76	Letonia	70
Campeche	59	Croacia	62
Tlaxcala	54	Austria	53
Yucatán	43	Armenia	44
Aguascalientes	39	Nueva Zelanda	39
Baja California Sur	35	Barbados	31

Fuente: The Economist

- La criminalidad autónoma;
- La criminalidad derivada de cuestiones socio-económicas; y
- La criminalidad derivada de la debilidad o corrupción del Estado frente a las organizaciones criminales.

El primero se refiere al hecho de que en toda sociedad existe un nivel de criminalidad, derivado de las pasiones humanas, las situaciones límite o de cuestiones de tipo patológicas. Como se ve en la gráfica que sigue, incluso las sociedades opulentas tienen problemas de criminalidad.

La segunda se refiere, a los efectos que tiene en una sociedad los cambios en su economía o cuestiones como la pobreza, la falta de oportunidades, la desigualdad económica, etc. En este sentido, la discusión es compleja, y los datos empíricos no son concluyentes ya que existen diferentes sociedades y coyunturas, en las que los efectos de la pobreza o la desigualdad pueden o no generar situaciones de mayor criminalidad y fundamentalmente de una criminalidad mas violenta (Bratton y Nobler 1998).

Finalmente, la tercera se refiere a la incapacidad institucional

del Estado para disuadir a los potenciales criminales de que cometan delitos, bajo la amenaza creíble de ser sancionados en caso de que lo intenten o lo consumen. (Beccaria 2008) (Bratton y Nobler 1998).

En este aspecto, es importante señalar que la debilidad del Estado frente al fenómeno de la criminalidad puede tener dos matices; por un lado el hecho de que la debilidad del Estado se deba a problemas de institucionalización del propio gobierno (Huntington 1990) o a un Estado con capacidad institucional, pero sumido en dinámicas de corrupción y complicidad con el crimen.

En esta lógica, las instituciones de seguridad pública y justicia penal deben estar diseñadas y estructuradas considerando los resultados que deben alcanzar en cada dimensión y nivel. Sin embargo, esto no es suficiente, adicionalmente, los indicadores tienen que ser comparables con las mejores prácticas para evitar la auto-complacencia de medirse contra uno mismo, aunque los indicadores no sean competitivos.

Si estuviésemos hablando de la economía de un país, tendríamos que demostrar que la inflación, las tasas de interés o el endeudamiento, son comparables con los indicadores de nuestros competidores o con nuestros socios comerciales; en materia de seguridad y justicia penal, es la misma premisa, no sólo hay que diseñar las

estructuras con base en indicadores de resultados, sino asegurarnos que esos resultados sean comparables con las mejores prácticas a nivel internacional.

El objetivo fundamental de estructurar las organizaciones con base a resultados, es el de evitar estructuras burocráticas que no generen valor agregado, en términos de resultados a la ciudadanía, considerando las expectativas puestas en ellas.

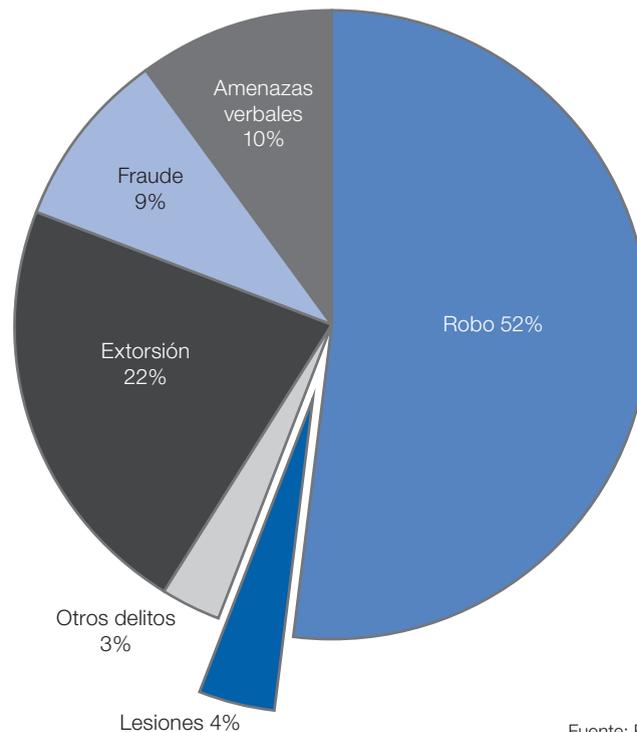
La idea es que las metas y los resultados determinen la estructura organizacional, y no al revés.

Con base en los anterior, se pueden considerar los siguientes indicadores de resultados:

- Número de delitos cometidos;
- Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes
- Número de Víctimas
- Tasa de Víctimas por cada 100 mil habitantes
- Percepción de Inseguridad en su persona
- Percepción de Inseguridad en su ciudad, estado, país.

Estos primeros indicadores pueden ofrecer un panorama general “telescópico” del problema, sin embargo, es indispensable desagregar mas los indicadores para que no se generen incentivos equivocados o burocráticos.

Tipo de delitos 2012



Fuente: ENVIPE 2013

La ENVIPE demuestra que la mitad de los delitos son de tipo patrimonial, básicamente “robo” en diferentes modalidades, sin embargo, cualitativamente un “robo simple” sin violencia, es diferente a un robo en casa habitación, o a uno donde se hayan utilizado armas de fuego.

En el mismo sentido, es evidente que, aún cuando los homicidios dolosos, o los secuestros tengan una participación cuantitativamente menor en el total de delitos, cualitativamente tienen un impacto mayor en la

ciudadanía por los bienes sociales que afectan (la vida, la libertad) por lo que es indispensable que los indicadores separen estos delitos y los incluyan de manera específica y clara.

- g) Número de Homicidios
- h) Homicidios por cada cien mil habitantes
- i) Número de secuestros
- j) Secuestros por cada cien mil habitantes

Una vez que estén incluidos los principales indicadores de

resultados, es evidente que por muy bien diseñadas que estén las instituciones, modificar las tendencias delictivas no es una cuestión inmediata, sino que requiere de plazos mas largos o mas cortos para que empiecen a disminuir hasta llegar a un meta comparable.

Por eso es importante, establecer plazos razonables pero determinantes para ir consiguiendo la modificación de la tendencia, hasta que se lleve al nivel de “criminalidad autónoma”.

Ejemplo Benchmarks

		2008	2009	2010	-	-	2020	Mejor práctica	2009
Michoacán	Victimización	Porcentaje de personas de 18 años o más	12%	9.1%				Chiapas	2.9%
		Tasa de delitos cada 100 mil habitantes	12,700	10302				Chiapas	2398
		Promedio de delitos por víctima	1.5	1.7				Chiapas	1.3
	Denuncias	Homicidios cada 100 mil habitantes	14.2	16.3					2.5
		Tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes (Fuero Común)	1019.3	1039.6					2962.6
		Cifra Negra	84%	83.3%					56.1%
	Percepción	Consideran inseguro su municipio	47%	47.9%					22.8%
		Consideran inseguro su Estado	71%	62.5%					28.6%

Nota: esta tabla es ilustrativa y los datos no están actualizados

Una vez que los indicadores de resultados, están claros tanto en su concepción, cuantificación y tiempos para lograrlo, es importante adicionar indicadores que aunque no son precisamente de resultados, deben alejar toda posibilidad de

incentivos autoritarios o que desvíen la dirección garantista del Estado.

Para ello, es fundamental utilizar criterios de atención a las víctimas y usuarios en general del sistema, sistemas de calidad, así como criterios específicos de derechos humanos que incentiven una actuación adecuada de los cuerpos policiales, ministeriales, de defensoría, de la judicatura y de ejecución de sanciones.

Para estos efectos podrían utilizarse indicadores como:

- k) Cifra Negra (porcentaje de víctimas del delitos que no denunciaron), este indicador muestra varias cosas, pero fundamentalmente la confianza de las víctimas en la honorabilidad y la eficacia de la policía y el Ministerio Público;
- l) Confianza en la eficacia de la policía y los Ministerios Públicos
- m) Satisfacción con el trabajo de policía y Ministerio Público
- n) Tiempo de Atención a Víctimas del Delito, que es un indicador de calidad;
- o) Resultado positivo de la Denuncia, es decir, inicio de investigación; ubicación y detención del culpable o desechamiento de la denuncia por improcedente a satisfacción del denunciante;
- p) Proporción de delitos denunciados vs investigaciones concluidas o determinadas a satisfacción;

- q) Denuncias de violaciones a derechos humanos (tortura, abuso, etc.) que concluyeron con recomendaciones a las autoridades
- r) Percepción de honestidad de las autoridades y
- s) Percepción de justicia en el proceso, ya sea en salidas alternas, proceso abreviado o juicio oral.

Estos últimos indicadores, aunque no son realmente de resultados, determinan en una sociedad democrática la sensación de justicia y de protección de las autoridades a los derechos de los ciudadanos. De tal manera que legitiman al sistema y generan incentivos que impiden abusos o negligencia de parte de la autoridad.

Finalmente, puede haber otra batería de indicadores que midan el funcionamiento del sistema, es decir, la tasa de convicción y los resultados efectivos del sistema penal. Dicho de otra manera, estos indicadores comparan el número de delitos cometidos, con el número efectivo de personas en prisión cumpliendo una condena y evalúa los efectos de las penas, los periodos de internamiento y las tasas de reincidencia.

Aquí, la idea es incentivar la racionalización de las penas, promover penas de seguridad para quienes realmente lo ameriten, y penas en libertad o semi-libertad para evitar que se agrave la personalidad criminal

y, en su caso, imponer penas de seguridad mas severas a quienes de verdad los ameriten.

Los datos que arrojan estos indicadores siempre son muy interesantes ya que evalúan los efectos del sistema penal en el fenómeno criminal.

Los indicadores podrían ser:

- t) Número de sentencias condenatorias
- u) Número y proporción de reincidentes
- v) Proporción de sentencias condenatorias respecto de delitos cometidos
- w) Número de delitos por criminal convicto
- x) Promedio de duración de la pena
- y) Proporción de internos con penas mayores a 5 años de prisión
- z) Porcentaje de penas no privativas de libertad y
- aa) Tasa de rotación de internos.

El agregado de todos los indicadores permitirán elaborar una política criminal basada en resultados y en parámetros de calidad y, a la vez facilitaran el diseño de las estructuras organizacionales, los procesos y criterios tanto de las policías como de los Ministerios Públicos, defensores, juzgados, tribunales en materia penal y sistema carcelario y tendrán un valor enorme para los legisladores encargados de diseñar tipos penales y determinar la severidad de las penas.

b) Crítica a las Funciones de la Policía y del MP en la legislación mexicana.

Una vez que se tienen claras las metas, debería ser muy fácil construir las estructuras organizacionales y los procesos de las instituciones encargadas de llevarlas a cabo, sin embargo, la ausencia de criterios de política criminal a la hora de legislar permiten que cuestiones ideológicas, interpretaciones históricas equivocadas, intereses coyunturales, –mas populistas que políticos– o luchas de poder, distorsionen la lógica del sistema penal e impidan articular la política criminal, entorpeciendo su eficacia.

En el caso mexicano los ar-

tículos 16, 17, 21 y 115, determinan la estructura del sistema de seguridad pública y justicia penal, poniendo el poder de las decisiones en determinados procesos e instituciones, tales como la denuncia, la querrela o el régimen de delincuencia organizada (artículo 16), la justicia alternativa (artículo 17), la seguridad pública, la investigación de los delitos y el cuasi monopolio en el ejercicio de la acción penal (artículo 21 y 115), estos artículos no solo crean instituciones, procedimientos y asignan responsabilidades, –lo cual es lógico– sino que son el parámetro que determina la estructura organizacional y por tanto la forma de operar –la estrategia– de las

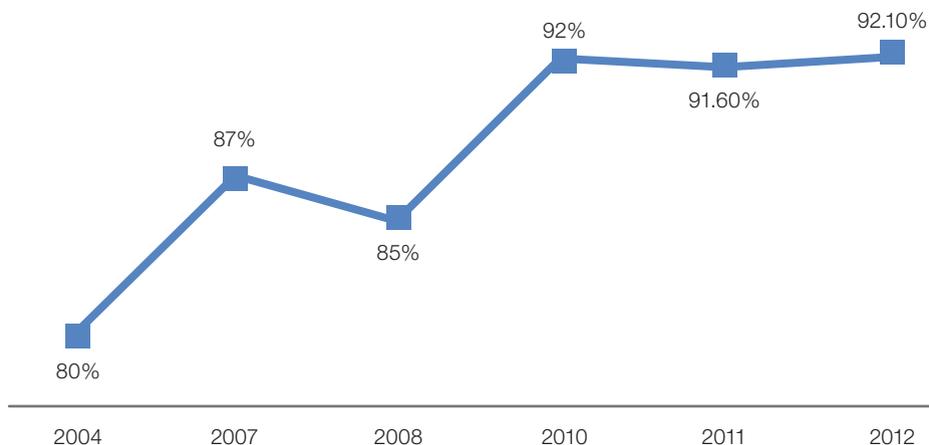
instituciones de seguridad pública y justicia penal.

Denuncia o querrela y facultad de Investigar

En México –según la ENVIPE– sólo se denuncia un poco menos del 10% de los delitos que se cometen, esto significa que mas del 90% de la víctimas del delito prefieren “tragarse” y “aguantarse” el delito del que fueron víctimas antes de denunciarlo ante el Ministerio Público.

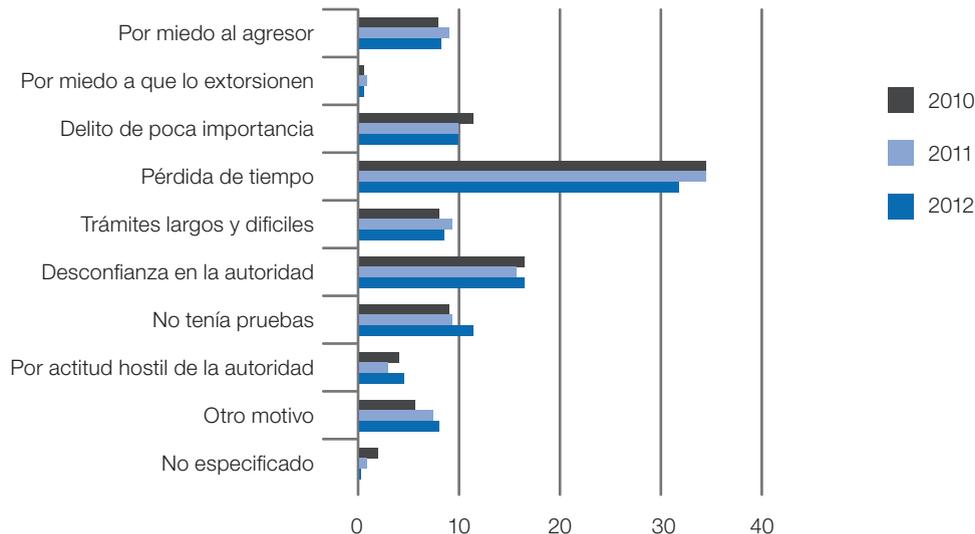
Las razones por las que esto sucede básicamente demuestran que las víctimas dan por descontado la ineffectividad del ministerio público para investigar y el trato rudo de éstos frente a las víctimas.

Cifra Negra



Fuente: ENVIPE 2011, 2012, 2013, ENSI 2005, 2008, 2009

Razones para no denunciar



Fuente: ENVIPE 2011, 2012, 2013

Sin embargo hay por lo menos tres razones estructurales de fondo que valdría la pena revisar con más detenimiento:

- La interpretación del artículo 16 constitucional que establece a la denuncia o la querrela como “requisito de procedibilidad” para librar una orden de aprehensión;
- La nula claridad sobre “cuáles” son los delitos perseguibles de oficio y
- La determinación –derivada de estas disposiciones constitucionales– del Presidente Ortiz Rubio en 1930 para que las denuncias sólo se presentaran ante el Ministerio Público.

Como se puede observar en el texto del artículo 16, el requisito de procedibilidad de denuncia

o querrela es para “librar orden de aprehensión” no para “iniciar la investigación” sin embargo, la denuncia o la querrela por muchos años se han presentado ante el Ministerio Público que ha convertido este procedimiento en una formalidad (que posteriormente se tiene que ratificar) que hace tortuoso el inicio de una investigación (trámites largos y difíciles) e inhibe la intención de la víctima de denunciar, lo que impide que el Ministerio Público investigue por ausencia de requisito de procedibilidad.

En este sentido, se podría argumentar que –aunque la Constitución no dice nada al respecto, existen los delitos perseguibles de oficio– aunque lo correcto sería investigar los

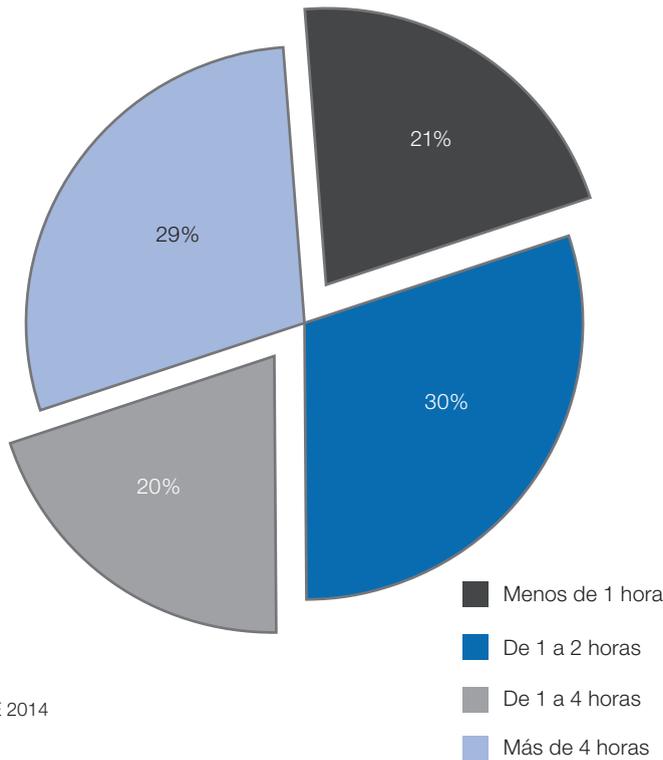
delitos de oficio, terminan siendo los que el Ministerio Público (MP) determine.

En la práctica, los delitos investigables de oficio, terminan siendo los que el Ministerio Público (MP) determine.

En este mismo sentido, es importante mencionar que la Constitución, no establece en ninguna parte que –como hemos dicho– la denuncia o la querrela deba presentarse ante el Ministerio Público, ni que sea un trámite con tanta formalidad, sin embargo, por muchas décadas esta ha sido la práctica.

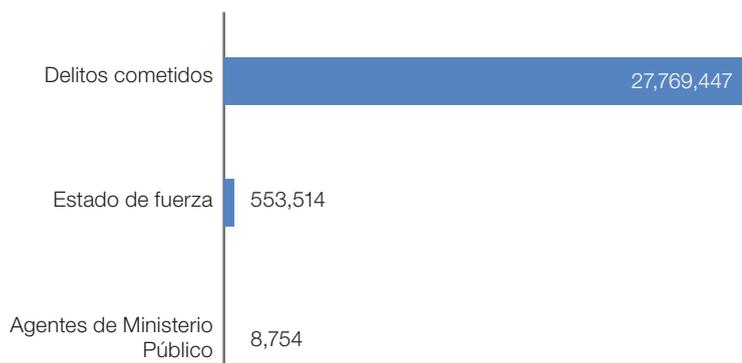
La razón es un acuerdo presidencial del Presidente Pascual Ortiz Rubio que interpretando los artículos 16 y 21 de un modo muy peculiar determinó que las

Tiempo para denunciar



Fuente: ENVIPE 2014

Estado de fuerza



Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2012. Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

denuncias y las querellas se presentarán ante el MP y no ante la policía.

El problema de fondo es que los números hacen imposible que esto suceda como el viejo Presidente pensaba y el MP se ha convertido en un “cuello de botella” que es incapaz de recibir las denuncias y mucho menos de investigarlas.

En efecto, según la ENVIPE 2012, en México se cometieron 27.7 millones de delitos con 22 millones de víctimas, sin embargo, para –hipotéticamente– recibir dichas denuncias (con las formalidades que implica) existen apenas 8,754 Ministerios Públicos. Considerando que a nivel nacional el promedio de horas para presentar una denuncia es de 3 horas, entonces, en una hipótesis de una cifra negra cero, se ocuparían 4,455 horas/ministerio público para presentar esas denuncias. Bajo la lógica del 21 Constitucional, el Ministerio Público conducirá y mandará a la policía en la investigación de los delitos, por ello el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 132 establece que la policía podrá recibir denuncias, pero deberá informar de inmediato al MP, lo que convertirá a este funcionario en un verdadero “cuello de botella” para la investigación.

“Artículo 132. Obligaciones del Policía
El Policía actuará bajo la

conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

- I) Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;
- II) Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación; “

En efecto, considerando que a partir de la reforma, la policía puede recibir denuncias y que hay un estado de fuerza policial de más de 500 mil elementos, frente a uno ministerial de menos de 9 mil, y un cúmulo – según la ENVIPE 2014 – de 33 millones de delitos; en una hipótesis de impunidad cero, cada agente del Ministerio Público debería “conducir y mandar” 3,769 investigaciones al año o 10.32 delitos por día y dar instrucciones a 63 policías.

Por otro lado, si la policía pudiera recibir denuncias para investigar sin la intermediación del MP – considerando que la

mayoría son robos – los datos se revertirían y cada policía debería investigar 59 delitos al año y 0.16 al día.

Por su parte, el artículo 21 constitucional otorga la facultad a las policías –a todas las policías– de investigar los delitos, con la restricción de hacerlo bajo la “conducción y mando” del Ministerio Público.

Nuevo texto

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.”

A diferencia del antiguo texto que restringía dicha facultad investigadora al Ministerio Público y a una policía –exclusiva– que estaba bajo su autoridad y mando inmediato.

Antiguo texto

“Artículo 21. La investigación y persecución de los delitos incumbe al ministerio público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.”

La nueva redacción cambió la lógica de la investigación policial, sobre la premisa de que la facultad investigadora debe ser más amplia, sin embargo lo establecido en el Código Nacional lo vuelve a restringir sin una justificación clara, lo que convierte nuevamente al Ministerio Público en un “cuello de botella” difícil de superar.

En el mismo sentido, el

artículo 115 de la Constitución, tiene efectos similares, ya que en su fracción III inciso h), señala que la policía municipal será preventiva, lo que intuitivamente debería significar que no puede investigar restringiendo –nuevamente– el alcance de lo establecido en el artículo 21 constitucional.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes

- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

La cuestión fundamental en este punto, es que al parecer ni la Constitución, ni el Código Nacional son suficientemente claros respecto del significado y los alcances de la investigación policial y sus efectos en la política criminal y, derivado de esta indefinición, el Código Nacional prescribe un procedimiento más parecido a la averiguación previa –que incluye una inefable Carpeta de Investigación y otras formalidades– bajo la “conducción y mando” del Ministerio Público que a una investigación informal, conducida por la “política y la estratégica anticriminal” y no por un funcionario “reactivo” a las denuncias.

Justicia alternativa

Finalmente en el cuarto párrafo del artículo 17 constitucional, se establece que:

“Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.”

En este marco, la Constitución no hace explícita la autoridad encargada de estructurar y operar los “mecanismos alternativos”, sin embargo señala que “las leyes... establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”. En otras palabras, esto permite que tanto el poder ejecutivo –o un órgano autónomo con la nueva Fiscalía General– como el Poder Judicial puedan operar dichos mecanismos, con la sola restricción para el Poder Ejecutivo y la Fiscalía, de que la ley establezca en que casos se requiere supervisión –no control– judicial.

Esta disposición ha permitido, que muchas procuradurías y fiscalías, con el respaldo del Código Nacional de Procedimientos Penales, desarrollen estructuras de justicia alternativa donde se hace mediación, conciliación y por tanto acuerdos reparatorios y por tanto, en la práctica “no ejercicios de la acción penal” sin que la autoridad judicial lo supervise, convirtiéndolo al MP o al oficial en mediador de las procuradurías,

en una especie de juez de instrucción administrativo que en una gran cantidad de casos determina el destino de los asuntos sin ninguna participación de la judicatura.

Una estructura orgánica disfuncional

Estas disposiciones constitucionales y legales, determinan la estructura de las organizaciones de seguridad pública, procuración y administración de justicia.

En el caso de la denuncia, el paisaje ministerial del país está cubierto de “Agencias del Ministerio Público” donde los ciudadanos deben acudir a presentar la denuncia formal –el 90% no lo hacen– y posteriormente ratificarla para cumplir el requisito de procedibilidad. Ambas estructuras, es decir, las Agencias del Ministerio Público y el procedimiento de Denuncia Formal, inhiben a las víctimas para que presenten sus denuncias y restringen la capacidad investigadora de la autoridad. Son instituciones que a pesar de haber demostrado su inutilidad e ineficacia –90% de cifra negra– siguen siendo el primer contacto de la ciudadanía con la justicia.

Del mismo modo, esa interpretación del artículo 16 constitucional, es decir, que las denuncias se debían presentar en el MP, inhibió a la policía para crear Comisarías o Estaciones, donde la ciudadanía pudiese denunciar delitos.

Esto, sin la formalidad de una denuncia ante el MP y así disminuir la Cifra Negra.

Considerando la diferencia en el Estado de Fuerza de la policía y el MP (menos de 9 mil vs más de 500 mil) la amplitud de la disponibilidad policial, sería mucho mayor que la del MP. En el mismo sentido, esto ha impedido que se desarrollen cuerpos de policía especializados en atención a víctimas ya que en más de un sentido, eso estaba prohibido. Bajo esta premisa, si consideramos que en todo el país hay unas 3,906 agencias del Ministerio Público (2.2 agentes del MP por agencia) es claramente imposible que puedan atender (recibir denuncias, determinarlas e investigarlas) más del 10% que hoy atienden, dejando en la indefensión al 90% restante.

En esta misma lógica, la capacidad investigadora tiene los mismos defectos. La antigua restricción que tenía la policía para investigar, se transformó en estructuras de “policía preventiva”, que en realidad era reactiva y en el mejor de los casos de vigilancia y, estas policías se integraron en secretarías de seguridad pública, muy grandes, con muchos equipos y personal, pero sin capacidades de investigación.

En el mismo sentido, el Ministerio Público, la “policía investigadora” –según la antigua redacción del 21 Constitucional– y los peritos componían y componen, la estructura de las

procuradurías. Es decir, se separó estructuralmente la llamada “prevención” de la investigación y persecución como si fueran procedimientos separados e inconexos.

En este contexto, la policía preventiva, vigilaba las calles, el tránsito y mantenía el orden. Sin embargo, esta policía, sin facultades para investigar, es la que más detenciones hace (flagrancia) y la que le da el mayor porcentaje (casi 90%) de las sentencias condenatorias al Ministerio Público.

En suma, un diseño legal que responde a diferentes razones políticas e ideológicas, pero que en la práctica es inoperante y produce cerca de un 90% de víctimas que no denuncian, una impunidad de más del 99% y una percepción generalizada de inseguridad por parte de la ciudadanía.

Frente a esto, la propuesta de este trabajo es la de fijar algunos principios básicos para ensayar reformas que permitan articular la política criminal y desarrollar estructuras de seguridad pública y justicia penal que de manera eficaz, puedan disminuir la inseguridad –tanto real como de percepción– y la impunidad, en un marco de respeto a los derechos humanos.

c) Carrera policial y ministerial

El primer componente del Modelo, tiene que ver con el capital humano, ningún Modelo

puede ser eficaz sin el personal, con los perfiles y los incentivos adecuados; para ello es muy importante considerar el diseño del perfil que debe tener un policía según sus actividades, el salario, la forma de reclutarlo, de retenerlo, de incentivarlo y de separarlo.

Una policía con más facultades, como la que propone la reforma, requiere de mayor preparación y capacidades que la policía que hemos conocido hasta ahora, por ello enumeramos algunas de las condiciones que debería tener el policía del nuevo sistema.

d) El perfil de policía y de ministerio público

¿Quién debe ser policía? Esta pregunta es fundamental para determinar el perfil policial adaptado al tipo de actividades que va a desarrollar como requisito previo al reclutamiento. Al menos podemos identificar cinco funciones policiales muy claras de acuerdo a la Constitución, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Atención a Víctimas:

- i) Vigilancia
- ii) Atención a Víctimas
- iii) Investigación
- iv) Reacción
- v) Custodia

Es decir, además de las tres tradicionales (prevención, investigación y reacción) se añaden atención a víctimas, que

incluye atención inmediata y recepción de denuncia y prevención se transforma en vigilancia e investigación que van de la mano considerando que una parte muy importante de la investigación se da precisamente al momento de vigilar.

En diversos estados de la República, así como en la legislación tipo emitida por la Secretaría Técnica para la implementación del nuevo sistema de justicia, se han incluido estas funciones que cumplen a cabalidad con lo establecido en el nuevo sistema. Lo que seguiría sería insertarlo en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el fin de aclarar con toda amplitud y precisión las nuevas funciones de la policía y así estructurar sus funciones y capacitar a su personal.

El policía es un servidor público con funciones muy delicadas y no “mano de obra barata no calificada de uso masivo” por lo que es indispensable que además de la formación académica mínima, tenga según su especialidad, el perfil y la expectativa de una carrera honorable como policía.

e) Salario policial homologado

Aunque la compensación no es la única herramienta de reclutamiento, ni necesariamente la manera más efectiva de asegurar honestidad o capacidad en el desempeño policial, si es una de las más importantes ya

que posibilita y determina, el reclutamiento y la permanencia de los mejores perfiles dentro de los cuerpos de policía.

En este sentido, se ha insistido a nivel nacional y en las entidades federativas que se regule el salario policial bajo un método homologado de sueldos y salarios, que al final determinará el perfil de los nuevos policías, de las corporaciones de seguridad pública y de la efectividad de las políticas y estrategias anti-criminales.

El salario policial homologado, es una metodología que permite elaborar un catálogo de puestos basado en procesos, lo que permite “valuar” la importancia de cada cargo y posteriormente generar un sistema de “equidad interna”. Es decir, una medición que le de lógica a la jerarquía de puestos y equidad entre la responsabilidad y la valuación.

Finalmente y de manera muy sintética, el salario policial homologado, debe poder comparar las remuneraciones de los policías con el mercado laboral, para hacer competitivas las percepciones, de tal manera que se pueda reclutar –vía la oferta salarial– al perfil de policías necesario y, a lo largo de su carrera se les pueda retener en las corporaciones, sin que emigren a otras fuentes de trabajo debido a la falta de competitividad salarial.

Es evidente, que no es lo mismo tener un salario compe-

titivo para atraer al personal que para retenerlo por ello el Salario Policial Homologado, debe considerar “la Carrera” es decir, las promociones salariales y el horizonte profesional que ofrece el servicio a un recluta desde su ingreso, hasta su retiro.

f) Carrera ascensos y promociones

Es evidente que la carrera policial, además de los niveles de ingreso tiene especialidades y categorías, sin embargo, se confunden con mucha frecuencia en los sistemas de carrera policial, los ascensos con las promociones y las escalas salariales.

Para diferenciarlos es importante aclarar que es cada concepto:

- i) Los ascensos implican, la movilidad en la jerarquía piramidal de la estructura policial; es decir, la posibilidad de moverse de puestos de menor responsabilidad a otros de mando.
- ii) Las promociones, implican la movilidad de los policías en la carrera, sin que necesariamente impliquen puestos de mayor jerarquía. Para ejemplificarlo, podemos usar el modelo del Servicio Exterior Mexicano (SEM), en donde los cargos de responsabilidad en la Cancillería, son diferentes a las categorías de la carrera diplomática. Por ejemplo, ser

embajador es la más alta categoría en el SEM, sin embargo, no todos los que ostentan esta categoría presiden una representación diplomática en el extranjero. Del mismo modo, los policías deben tener una carrera en donde sean promovidos a categorías superiores, que les permitan ocupar puestos de mayor responsabilidad, pero que sean diferentes de los niveles jerárquicos y estructurales de sus corporaciones.

De esta manera, independientemente, de los niveles jerárquicos que puedan llegar a ocupar en sus corporaciones, los policías podrán ser promovidos dentro de la carrera, aún cuando no tengan la misma movilidad en la jerarquía de sus estructuras organizacionales.

- iii) Del mismo modo, las escalas salariales, deben valorarse con base en la responsabilidad, pero también en la antigüedad y en la evaluación del desempeño. Es muy difícil que todos los policías asciendan en las estructuras jerárquicas de las corporaciones, precisamente porque son piramidales y los puestos de mayor jerarquía son, cada vez más escasos. Por ello, considerando que la mayor parte de los policías no ascenderán en la estructura jerárquica, es indispensable que sus ingresos puedan crecer cada

determinado tiempo, basado en su desempeño, sin que esto implica ascensos en responsabilidad o jerarquía.

Hacer esta diferenciación es fundamental para desarrollar un servicio policial de carrera que permita atraer, retener y motivar a los mejores perfiles en la corporación.

- g) Permanencia la cuestión de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional.

Una de los principales problemas que enfrenta el desarrollo policial, está relacionado con la inseguridad en el empleo.

La reforma constitucional, modificó el régimen de separación de los policías permitiendo que puedan ser separados de su empleo, sin que puedan ser reinstalados, aún cuando demuestren, por ejemplo, la injustificación de la separación.

La fracción XIII del Apartado B del artículo 123 establece que:

“Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no

cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido”.

La redacción de esta disposición, tenían por objeto ser una poderosa herramienta para la depuración de las corporaciones policiales –en muchos casos, infiltradas por el crimen organizado– sin embargo, en el tiempo se va a convertir en un grave obstáculo para la profesionalización policial, ya que deja en la inseguridad laboral a los policías de carrera y, se convierte en un incentivo perverso para asegurar la honestidad de los mismos.

En el futuro cercano, esta norma deberá ser reformada para poder consolidar la carrera policial, ofreciendo seguridad jurídica y laboral a los elementos de las corporaciones.

VIII. Aproximaciones a un modelo general

Una vez que se pueda asegurar

que las policías tienen el personal adecuado, con el salario, la carrera y la seguridad jurídica y laboral que amerita su función, entonces pueden iniciarse cambios en los conceptos, las estructuras y los procesos operativos de la seguridad pública.

a) *Estrategia anti-criminal proactiva*

El primer elemento necesario para reformar la labor policial, consiste en aclarar que la función de seguridad pública no es reactiva al delito, sino proactiva a los conflictos sociales de diferente índole, ya sea violencia doméstica, robo en sus diferentes formas y calificaciones o secuestro homicidio o delincuencia organizada.

Como señalamos mas arriba, los indicadores de resultados, permiten darle claridad a la función policial, porque son evidentes las metas que se busca alcanzar, sin embargo, las herramientas de la política criminal son mas amplias que aquellas que puede utilizar la Estrategia Anti-criminal, la primera puede proponer la modificación legislativa, crear o eliminar tipos penales, aumentar o reducir penas, incluir nuevos objetivos o eliminar otros, etc., en el caso de la Estrategia Anti-criminal, tiene que trabajar con las reglas de la política criminal y cumplir sus objetivos.

En este sentido, en Estados Unidos y en Europa, se han desarrollado modelo estadísticos

y de interacción entre policía y sociedad, que permiten ver el problema de inseguridad de manera mas amplia y a la vez desagregada con el objetivo de plantear estrategias para disminuir la inseguridad y la impunidad.

Uno de los mas conocidos, es el llamado “COMPSTAT” (Comparative Statistics) que utilizando modelos estadísticos y estrategias de gerencia policial, desarrollan acciones de vigilancia, investigación y operación policial, que inhiben la comisión de delitos y que han tenido resultados muy importantes en la reducción de la inseguridad y la impunidad.

La idea fundamental, consiste en no esperar a que los delitos se cometan o exploten los problemas sociales para resolverlos o reprimirlos, sino entender que los conflictos sociales tienen patrones “genéticos”, geográficos y de comportamiento perfectamente identificables y por tanto, combatibles. “Los Comportamientos Criminales son muy poco originales”.

En este contexto, la idea es delimitar el fenómeno criminal y a sus actores, identificar personas y conductas, así como circunstancias que incentivan su comportamiento, identificar las generalidades y frecuencias y desarrollar operativos “quirúrgicos” que vayan inhibiendo las conductas criminales a su mínima expresión “criminalidad autónoma”.

En el caso de Nueva York, entre 1993 y 2000, los delitos bajaron 57.26%. Homicidio 65.18%, robo 62.49%, robo en casa habitación 62.16%, etc.⁶

Sin embargo, para que una Estrategia Anti-criminal de este estilo, funcione tiene que estar acompañada de un ingrediente clave, las responsabilidades de las autoridades, particularmente de las policías, tienen que ser equivalentes con sus facultades. Si la policía ha de disminuir la inseguridad y la impunidad, las funciones de vigilancia, atención a víctimas, investigación, operación y custodia deben estar articuladas y bajo un mismo mando, no es viable que se asigne a la policía la responsabilidad de disminuir la inseguridad y la impunidad y se le restrinjan o segmenten las facultades que requiere para llevar a cabo la tarea.

Dicho de otra manera, ¿qué parte de la vigilancia, es una forma de investigación? ¿Qué parte de la investigación se vuelve prevención? El ciclo que se integra entre vigilancia-investigación-operación, no debe separarse en corporaciones o responsabilidades, ya que de hacerse perderá toda eficacia y los responsables podrán eximirse de la obligación de rendir cuentas.

b) Atención a víctimas – denuncia

Considerando que la Estrategia Anti-criminal es proactiva e

integral, la atención a víctimas y especialmente la denuncia cobra una dimensión distinta. En muchos sentidos deja de ser un “requisito de procedibilidad” para hacer que el sistema reaccione a la comisión de un delito para “investigarlo y procesarlo” se convierte; por un lado, en “información valiosísima para la Estrategia” y por el otro; en la mejor manera de desarrollar un sistema de atención a víctimas y de legitimar la estrategia frente a la sociedad.

En este sentido la propuesta es doble; por un lado transformar el obsoleto e inoperante modelo de Agencias del Ministerio Público, por el de Centros de Atención a Víctimas (Estaciones de Policía bajo la nueva Estrategia), es decir, lugares donde las víctimas u ofendidos del delito puedan –a través de personal especializado y capacitado por las comisiones de atención a víctimas– ser atendidos con eficacia y pertinencia, recibir la información que puedan ofrecer para la Estrategia Anti-Criminal y en su caso, ser canalizados a centros de mayor especialización. Nada que ver con las actuales Agencias del Ministerio Público.

Otra cuestión fundamental es que, considerando que el nuevo sistema permite que las policías en general reciban denuncias, no es necesario que haya Ministerios Públicos en dichos centros de atención a víctimas, sino personal especializado, lo que a su vez

⁶ Henry E. Vincent, *The Compstat Paradigm*, Looseleaf Law Publications, 2003 pp. 1 y 2.

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

tendrá el valor agregado de concentrar al personal ministerial, donde es absolutamente indispensable; es decir, en los tribunales.

c) Ministerio público y policía: investigación y conducción y mando

El viejo sistema penal, inquisitivo y escrito, giraba en torno a las desproporcionadas facultades del Ministerio Público. En este sistema, dicho funcionario podía, recibir o no, denuncias o querellas; investigar o no

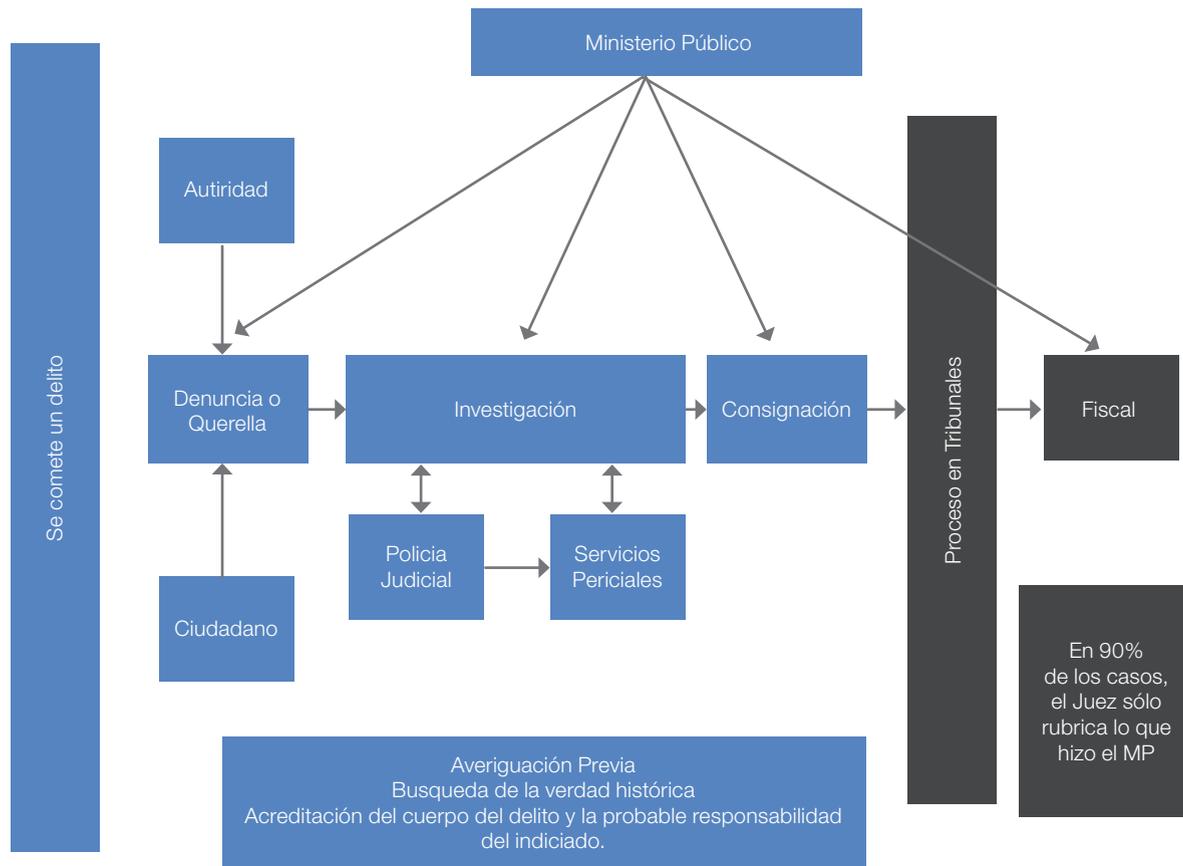
(enviar a la reserva) las denuncias o delitos de los que tenía conocimiento; darle fe pública a sus actuaciones de investigación (y por tanto convertirlas en prueba plena), ejercer o no la acción penal, con la restricción del “amparo contra el no ejercicio” cuya eficacia es muy limitada; Ser el fiscal en el proceso; y Acusar o presentar conclusiones no acusatorias.

Por si esto fuera poco, los ministerios públicos, tenían dos ventajas adicionales en el proceso, el llamado “Principio de

Inmediatez Procesal” y las “Confesiones Corroboradas”

El principio de “Inmediatez procesal”, se refiere fundamentalmente, a las diferentes tesis que establecían que las primeras declaraciones de un detenido, tenían mayor credibilidad que las posteriores, bajo la premisa de que éstas últimas ya estaban contaminadas por las sugerencias de la defensa.

Un ejemplo, es la tesis que se reproduce a continuación:



Octava Época
Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo II, Parte TCC
Tesis: 484
Página: 289

CONFESION, PRIMERAS DECLARACIONES DEL REO. De conformidad con el principio jurídico de inmediatez procesal, con excepción de la procedencia legal de la retractación confesional, la primera declaración del inculpado es la que debe prevalecer sobre las posteriores, pues éstas generalmente se vierten con base en reflexiones defensivas que devienen de sugerencias del defensor para obtener una sentencia favorable.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Octava Época:
Amparo directo 177/89. José Guadalupe Hernández Pérez y otro. 4 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 268/89. Nazario Torres Sánchez. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 255/89. Armando García García. 31 de mayo de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 155/90. Bernardino Pedral Márquez. 27 de marzo de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 484/91. Gerardo Lora Reyes. 14 de agosto de 1991. Unanimidad de votos.

NOTA:
Tesis II.3o.J/15, Gaceta número 56, pág. 43; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X-Agosto, pág. 366.

Esta tesis en su voz y mínimas adiciones en su texto coincide con la jurisprudencia número 70 de la Sala Penal de la Suprema Corte, formada durante la Sexta Época y que aparece a fojas 157, Segunda Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

Como se observa, dicha tesis, permite que tenga mayor valor probatorio la declaración de un detenido, cuando esta sea inmediata, en detrimento de aquella que se hace con mayor ponderación aconsejado el inculpado, por parte de su defensor.

Por su parte, las “Confesiones Corroboradas” tenían un efecto similar y permitían que una confesión obtenida a “golpes” tuviera valor probatorio, especialmente, si esa confesión era la primera.

Un ejemplo se ilustra en la siguiente tesis:

Octava Época
Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo II, Parte TCC
Tesis: 474
Página: 281

CONFESION COACCIONADA CORROBORADA POR OTROS DATOS. EFECTOS.

Cuando una confesión es obtenida mediante la violencia física y ésta se encuentra aislada sin ningún otro dato que la robustezca o corrobore, desde luego que la autoridad de instancia debe negarle todo valor, pero si una confesión es obtenida mediante golpes, y la misma se encuentra corroborada con otros datos que la hacen verosímil, no por la actitud de los elementos de la policía se deberá poner en libertad al responsable que confesó plenamente su intervención en determinado delito, quedando a salvo desde luego el derecho del sujeto para denunciar ante la autoridad competente la actitud inconstitucional de los agentes de la autoridad que lo hayan golpeado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Octava Época:
Amparo directo 202/92. Daniel Martín Vega Nicolás. 30 de abril de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 410/92. Carlos Navarrete Hernández. 14 de julio de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 260/92.

Rodolfo Domínguez Valencia. 29 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 603/92. José Luis Salazar Gallo. 29 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 540/92. Federico Urbano Hernández. 26 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

NOTA:

Tesis II.3o.J/45, Gaceta número 63, pág. 40; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI-Marzo, pág. 121.

Esta tesis en su voz y texto coincide con la tesis relacionada con la jurisprudencia número 71 de la Sala Penal de la Suprema Corte, formada durante la Séptima Época y que aparece a fojas 161, Segunda Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

Nuevamente, la hipótesis es la misma, la ventaja del Ministerio Público frente a la defensa es muy grande ya que de hecho, permite la obtención de confesiones por medios hoy prohibidos por la Constitución.

Estos dos principios, sumados a la fe pública daban una enorme ventaja al Ministerio Público en el proceso, pero sobre todo determinaban en mucho la estructura orgánica de las procuradurías.

En efecto, considerando que las actuaciones de averiguación previa tenían fe públi-

ca, el Ministerio Público no tenía que repetir en el proceso y frente al juez, sus actuaciones y la “carga de la prueba” recaía en la defensa, es decir, se revertían los roles procesales y que; los principios de inmediatez procesal y de confesiones corroboradas, también se ejercían en averiguación previa; normalmente en sede ministerial, entonces el MP llevaba a cabo un verdadero juicio ante si mismo, que tenía valor probatorio, donde desahogaba pruebas, testigos, peritos, calificaba la evidencia y concluía con el ejercicio o no de la acción penal, que en el 90% de los casos se convertía en sentencia condenatoria.

Por ello, alrededor del 85% del personal ministerial, trabajaba en averiguaciones previas (agencias y subprocuradurías de averiguaciones previas) y solo el 15% adscrito a los tribunales. Es decir, la estructura orgánica de las procuradurías respondía (y responde todavía en muchos casos) a la fuerza y efectividad de estas ventajas procesales ya que de ahí salían en 90% de las sentencias condenatorias.

En este contexto, es fundamental mencionar, que en el nuevo sistema, tanto la fe pública, como los principios de “inmediatez procesal” y de “confesiones corroboradas”, según el artículo 20 constitucional reformado carecen de todo valor probatorio.

En efecto, respecto de la fe

pública del Ministerio Público y el valor probatorio de sus actuaciones en la etapa de investigación, así como el principio de “Inmediatez Procesal” el Artículo 20, Apartado A, fracción III establece de manera inequívoca:

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

Del mismo modo, con respecto a la carga de la prueba, el mismo dispositivo señala en su fracción V:

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

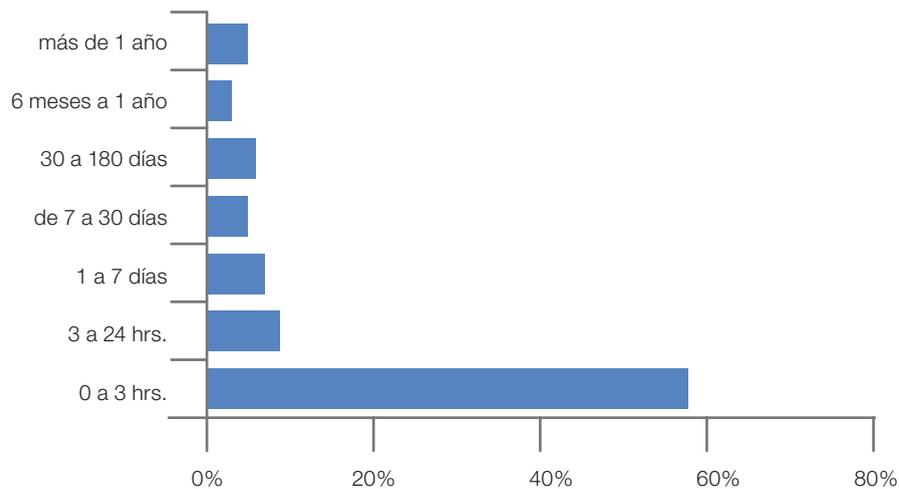
Con respecto a las “Confesiones Corroboradas” la fracción IX, igualmente señala que:

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, Bajo estas restricciones constitucionales, la pregunta mas importante para la estructura orgánica y funcional de las procuradurías o fiscalías es ¿Qué van a

hacer con sus ministerios públicos investigadores, si ya no tienen estas ventajas procesales?

Algunos datos empíricos evidencian que la capacidad investigadora del Ministerio Público y las policías adscritas “ a su autoridad y mando inmediato” en la lógica del viejo Artículo 21 Constitucional no sólo es muy limitada, sino que casi inexistente:

Tiempo entre delito y detención



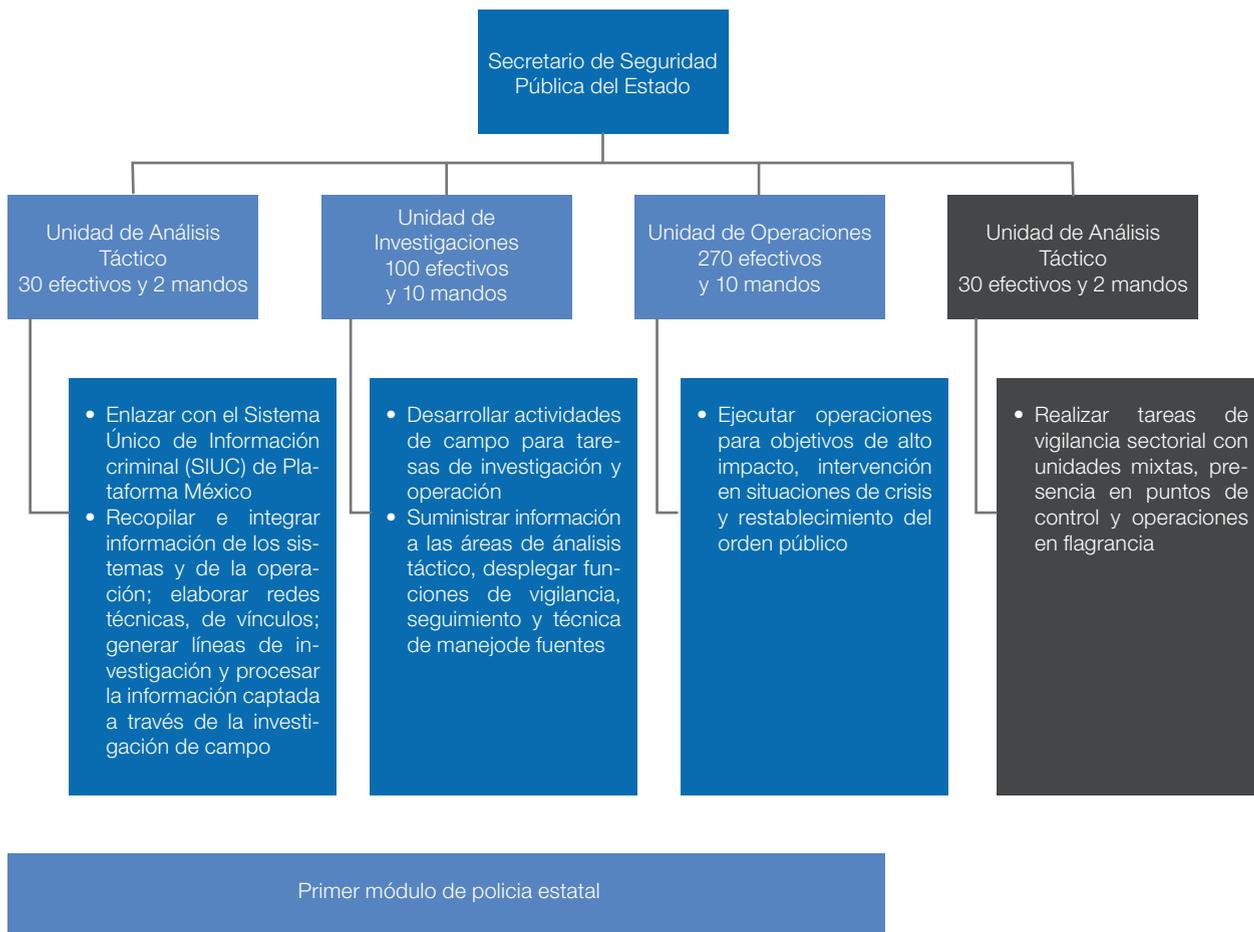
Tipo	%
Flagrancia	81
Caso urgente	12
Equiparada	7

Fuente: Elena Azaola, Marcelo Bergman (2009). Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México. México: CIDE.

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Esto significa, que lo que realmente alimenta el trabajo de los ministerios públicos, son las detenciones en flagrancia a través de las puestas a disposición que hace la policía de seguridad pública, lo que demuestra que la capacidad investigadora es muy limitada.

Para ir resolviendo este problema, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, creó el “Modelo de Policía Acreditada” que integraba unidades de 422 elementos que incluían 100 investigadores y 30 policías de Análisis Táctico con el fin de que se fortaleciera esta área de las policías.



Sin embargo, la mayoría de estas unidades está en las instituciones de seguridad pública, no en las procuradurías, por lo que una de las grandes restricciones estriba en la relación entre la policía investigadora (perteneciente a seguridad pública) y el Ministerio Público que está en las procuradurías.

En este contexto, el artículo 21 constitucional –como hemos mencionado– estableció dos elementos muy importantes; por un lado, el hecho de facultar a las policías para investigar los delitos –antes sólo la tenía el MP– y la “conducción y mando” que debe ejercer el MP sobre las policías para dirigir la investigación.

Bajo este marco legal, si bien las policías (federal, estatal, municipal, etc.) tienen facultades de investigación, también deben hacerlo bajo la “conducción y mando” del Ministerio Público. Sin embargo, la “conducción y mando” sigue siendo un concepto ambiguo que puede interpretarse de muchas maneras, ya sea como “Dirección Jurídica”, como dirección operativa, como dirección en la estrategia, en las prioridades, etc. En general no está claro.

Este problema, se agrava por el hecho de que los procuradores y los secretarios de seguridad pública o equivalentes tienen funciones “empalmadas” que diluyen en muchos casos la unidad de mando y generan diferentes conflictos entre organizaciones.

Por ello, el Modelo propone dos posibilidades; por un lado, la fusión de ambas dependencias en una sola, es decir las secretarías de seguridad pública con las procuradurías o equivalentes, y por otro lado, el desarrollo de reglamentos, manuales, protocolos y formatos, desarrollados por las procuradurías para guiar, capacitar y certificar a las policías. Es decir, una “conducción y mando” estructural, más que personal.

La primera resuelve el problema de unidad de mando y la articulación de la política criminal, sin embargo, no resuelve la cuestión más práctica de ejercer adecuada y eficazmente la

“conducción y mando”. Por ello, es indispensable que el Ministerio Público ejerza su función de una manera mucho más normativa (reglamentos, manuales, protocolos y formatos) que personal ya que la primera marca normativamente, la forma en que debe comportarse la policía en diferentes situaciones, mientras que la segunda, convierte al Ministerio Público en un cuello de botella que impide que la policía avance en las investigaciones si no recibe instrucciones “personales” del Ministerio Público.

En esta propuesta, el Ministerio Público no solamente elaboraría la normatividad referida, sino que además capacitaría y certificaría a las policías, lo que tendría el valor agregado de darle seguridad jurídica y funcional a la policía y desahogaría el trabajo del Ministerio Público.

a) División territorial y especializada

Finalmente, el último componente del modelo se refiere a la distribución y la especialización, es decir, a la estructura funcional de las policías y los ministerios públicos considerando el cambio de funciones de ambos.

En lo que se refiere a la distribución, es importante mencionar que sin importar si hay una policía única estatal, una policía nacional, o se conserva el modelo de policía en cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal), la función

policía es por naturaleza, descentralizada, ya que responde a situaciones sociales, criminales y estratégicas geográficamente referenciadas, en la mayoría de los delitos que se cometen.

Por ello, es importante que las instituciones policiales, tengan estructuras de abajo hacia arriba, cuya base son las estaciones de policía, distribuidas geográficamente y estratégicamente, de acuerdo a los problemas de criminalidad y a las necesidades de vigilancia y proximidad.

De la misma manera, cada unidad policial, además de su distribución geográfica, debe estar integrada por las especialidades que el servicio requiera, además de la correspondiente Unidad de Policía Acreditada. Es decir, debe integrarse por policía de proximidad que vigile calles y colonias, además de atender al público; policía de atención a víctimas; policías de reacción que atiendan los disturbios que alteren la paz pública; y policía investigadora especializada en los grandes problemas delictivos de cada zona geográfica:

- a) Delitos patrimoniales;
- b) Homicidios
- c) Narcomenudeo
- d) Secuestro, etc.

Del mismo modo, las procuradurías o fiscalías, deben transformar su estructura, para situarse estratégicamente donde

son más necesarios, es decir, en los tribunales y reducir su presencia y dispersión en agencias del Ministerio Público que –como hemos visto– en el nuevo sistema, pierden su utilidad y eficacia.

En algunos estados se han desarrollado Fiscalías de Distrito, situadas estratégicamente en las sedes de los distritos judiciales, desde donde ejercen la conducción y mando, el ejercicio de la acción penal y en general la función persecutora.

Finalmente, en cuanto a la especialización, es importante mencionar, que la especialización por delitos de los fiscales del Ministerio Público, se establece en delitos de mayor complejidad como los fiscales, financieros o de delincuencia organizada, sin embargo, la mayoría de los ministerios públicos pueden perseguir diferentes tipos de delitos ante los tribunales sin que se restrinja su actuación a una especialidad particular.

En suma, los elementos que nos pueden aproximar a un modelo general e integral de seguridad pública, tienden a facilitar la operación de los actores del nuevo sistema de justicia y fundamentalmente a articular la política criminal como principio fundamental y a desarrollar una política anti-criminal que sea más proactiva y menos reactiva ante el delito.

IX. Conclusiones y nueva agenda de investigación

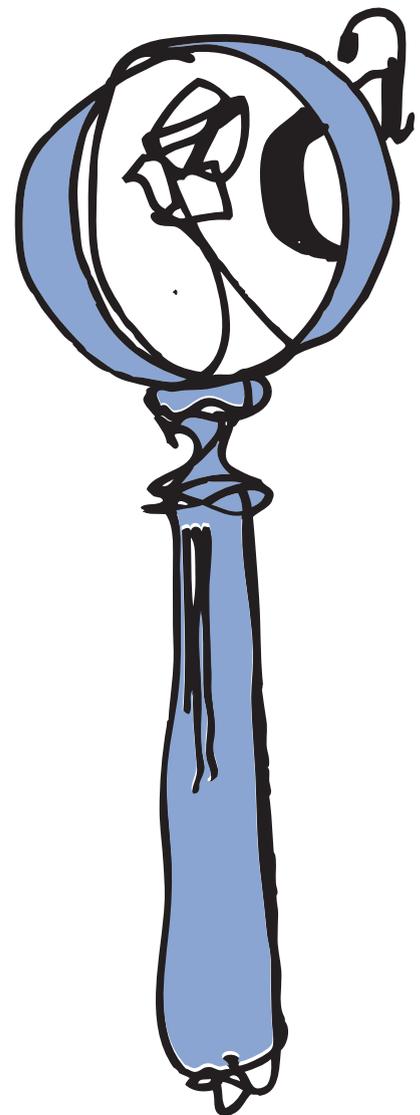
- A partir de los datos empíricos con los que contamos, ENVIPE y los registros administrativos de las instituciones de seguridad y justicia, es evidente que el desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal es todavía muy deficiente porque permite una tasa de impunidad mayor al 99%.
- La manera más eficiente de resolver los problemas de inseguridad e impunidad que tiene México, deben girar en torno al eje de una política criminal articulada, que ponga en el mismo plano y bajo las mismas prioridades a la policía y al ministerio público.
- No se pueden enfrentar los retos de la criminalidad bajo el nuevo sistema, sin una policía profesional y con seguridad jurídica en su empleo y en sus funciones.
- La función policial y Ministerial, puede tener un efecto muy positivo en la disminución de la criminalidad, incluso en casos de problemas sociales que afecten la economía o el tejido social.
- La mejor manera de orientar el trabajo ministerial y policial es a través de la medición de sus resultados en términos de percepción y de realidad del fenómeno delictivo.
- El gran reto estructural del nuevo sistema de justicia radica en el hecho de que el

Ministerio Público debe lograr sentencias condenatorias sin las ventajas que le otorgaba la fe pública, las Confesiones Corroboradas y el Principio de Inmediatez Procesal.

- Es indispensable que las instituciones de seguridad pública modifiquen su estructura organizacional para enfrentar exitosamente las nuevas funciones que tienen como recibir denuncias, atender a víctimas o investigar los delitos.
- Considerando la Conducción y Mando establecida en el artículo 21 Constitucional y las diferencias entre el Estado de Fuerza policial y Ministerial, es indispensable que esta facultad se ejerza de manera institucional y estructurada, no personal, ya que entonces, el ministerio público se convertiría en un infranqueable “cuello de botella” en la investigación de los delitos.
- En el nuevo sistema, la policía tiene una función muy clara de proximidad al ciudadano, mientras que el Ministerio Público, se enfoca a su trabajo en tribunales, lo que debe modificar sus estructuras orgánicas y funcionales.
- El nuevo sistema, con los cambios estructurales y organizacionales necesarios, podría ofrecer una verdadera posibilidad de disminuir la inseguridad y la impunidad en México. **B**

Bibliografía

- Ana Laura Maganoli, Elena Azaola, Layda Negrete & Marcelo Bergman (2003). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y Estado de Morelos*. México: CIDE.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2000). *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (Tomo III). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2000). *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (Tomo II-III). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" & Lawyers Committee for Human Rights (2001). *Injusticia Legalizada: Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México.
- Cesare Beccaria (2008). *De los delitos y de las penas*. Madrid: Tecnos.
- David Osborne & Ted Gaebler (2002). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. España: Paidós.
- Ed Cape; Jawaid Luqmani (1999). *Defending Suspects at Police Stations*. Reino Unido: Legal Action Group.
- Elena Azaola, Marcelo Bergman (2009). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*. México: CIDE.
- Francisco Pavón Vasconcelos (2002). *Derecho Penal Mexicano*. México: Editorial Porrúa.
- García Luna Genaro (2006). *Contra el Crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México*.
- Germán Adolfo Castillo Banuet (2006). *Mitos y realidades de la Autonomía del Ministerio Público*. México: Procuraduría General de la República.
- Guillermo Zepeda Lecuona (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: UNAM.
- Héctor Fix-Zamudio (2002). *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (2002). *Primera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas*. México: ICESI.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (2008). *Quinta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2008. Resultados*. México: ICESI.



- Instituto Nacional de Administración Pública (2000). *La organización de la administración pública en México*. México: Editorial Limusa-Grupo Noriega Editores.
- Jacinto Pallares (2003). *El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- James Vlahos (January, 2012). New York: The department of pre-crime. *Scientific American*, 309, 50-55.
- Jesús Martínez Garnelo (1999). *Policía Nacional Investigadora del Delito. Antología del origen, evolución y modernización de la Policía en México*. México: Editorial Porrúa.
- José Luis Soberanes Fernández (1997). *Memorias de la Secretaría de Justicia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bernardo María León Olea (2013). *La Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*. Tomo III. Proceso Penal y Ejecución de Sanciones. Entre la verdad y la eficacia de la política criminal. Comité Editorial, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LXII Legislatura.
- María Elena Lugo Garfías & Ricardo Hernández Forcada (2004). *Algunas notas sobre la tortura en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Michael Hammer & James Champy (1994). *Reingeniería*. Colombia: Editorial Norma.
- Miguel De la Madrid Hurtado (2004). *Cambio de rumbo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Paulino Machorro Narváez (1941). *El Ministerio Público, la Intervención de Tercero en el Procedimiento Penal y la Obligación de Consignar según la Constitución*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Pedro José Peñalosa (2007). *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*. México: Editorial Porrúa.
- Sergio García Ramírez (1985). *Justicia y reformas legales*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Sergio García Ramírez (2000). *El sistema penal*. En Guillermo Zepeda Lecuona. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México* (2004). México: UNAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008). *El sistema de justicia penal en México: retos y perspectivas*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- T. Esquivel Obregón (2004). *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. México: Editorial Porrúa.
- Vincent E. Henry (2003). *The Compstat Paradigm: Management*



Accountability in Policing, Business and the Public Sector. New York: Looseleaf Law Publications.

- William Bratton (1998). *Turnaround: how America's top cop reversed the crime epidemic.* United States of America: Random House.

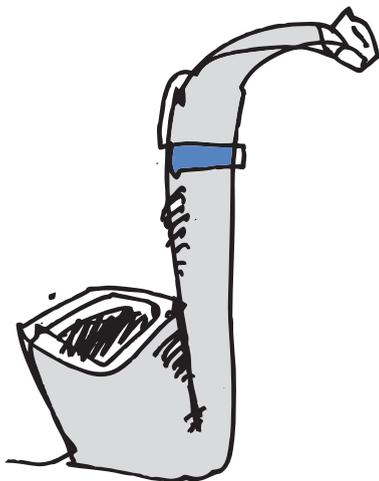
Documentos de internet

- Auditoría Superior de la Federación. ASF. Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2011i/Indice/Ejecutivo.htm>
- Cámara de diputados. Dirección de Servicios de Investigación y análisis 2013. El presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Pública 2012-2013. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SAE-ISS-08-13.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Consulta Mitofsky (2012). Confianza de la población en las instituciones. Recuperado de http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2012/20120830_NA_Confianza_Instituciones.pdf
- Elena Azada & Marcelo Bergman (2009). Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México. Recuperado de <http://www.mexicoevalua.org/wpcontent/uploads/2013/03/Encuesta-apoblaci%C3%B3n-en-reclusi%C3%B3n.pdf>
- Excelsior (18 de septiembre de 2013). La PGR Optimiza su presencia territorial. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/18/919131>
- Federal Bureau of Investigations (2012). Crime in the United States and rate per 100,000 inhabitants 1993-2012. Recuperado de <http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2012/crime-in-the-u.s.-2012/>



Legislación

- Código de Organización de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal, para el Distrito y Territorios. Talleres Gráficos de la Nación, México, D. F. 1929.
- Código de Procedimientos Penales de 1880. Imprenta de Francisco Díaz de León, México D. F., 1880.
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales. 1894. Imprenta y Litografía de F. Díaz de León Sucesores, Sociedad Anónima, 1894.
- Código Federal de Procedimientos Penales, 1908.



- Código de Procedimientos Penales, para el Distrito y Territorios Federales y para toda la República en materia de Fuero Federal. Editorial Botas, Segunda Edición 1931.
- Código Nacional de Procedimientos Penales, 2008. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_291214.pdf
- Decreto que reforma la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Fuero Común del Distrito y Territorios Federales. Diario Oficial de la Federación, Lunes 21 de Agosto de 1931.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal (Español), Ed. La Ley 2004. New York Criminal Statutes and Rules, Graybook, LexisNexis, 2005.
- Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de Jurados en Materia Criminal, para el Distrito Federal, 1869.
- Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones. 1919. En Leyes Orgánicas. Anotadas por el Lic. Manuel Andrade. Ed. Herrero Hermanos Sucesores, 1929.
- Ley de la Policía Federal Preventiva.
- Ley de la Policía Federal.
- Ley del Ministerio Público Común del Distrito y Territorios Federales y Reglamento. 1919. En Leyes Orgánicas. Anotadas por el Lic. Manuel Andrade. Ed. Herrero Hermanos Sucesores, 1929.
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales. En Leyes Orgánicas. Anotadas por el Lic. Manuel Andrade. Ed. Herrero Hermanos Sucesores, 1929.
- Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, Diario Oficial de la Federación, Lunes 7 de Octubre de 1929.
- Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito y Territorios Federales y su reglamento. 1928. En Leyes Orgánicas. Anotadas por el Lic. Manuel Andrade. Ed. Herrero Hermanos Sucesores, 1929.
- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales. En la Legislación Mexicana 1935.
- Pascual Ortiz Rubio, Acuerdo Presidencial del 8 de Diciembre de 1930. Presidencia de la República.
- Raúl Carrancá y Rivas (2006). Ley Federal contra la Delincuencia Organizada Anotada. México: Editorial Porrúa.
- Reglamento de la Ley de Tribunales Comunes para el Distrito y Territorios federales. 1903. En Leyes Orgánicas. Anotadas por el Lic. Manuel Andrade. Ed. Herrero Hermanos Sucesores, 1929.
- The Constitution of the United States of America, Applewood Books, Bedford, Massachusetts.

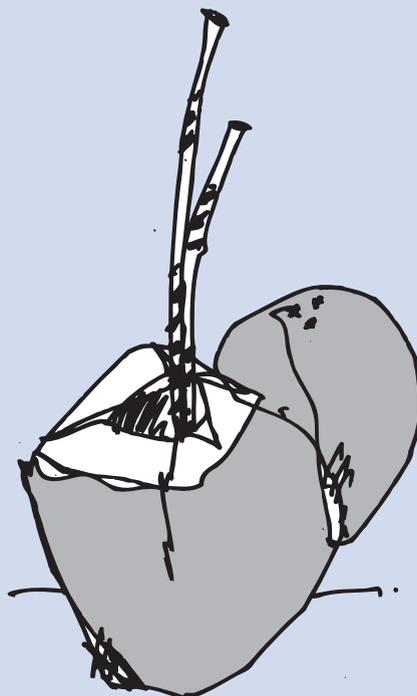
Que los cubanos decidan su futuro

Rosa María Payá

En los últimos años mi país se está gestando una trampa. El Gobierno cubano está reformando la ley, pero ignorando los derechos de la gente, que han sido secuestrados desde hace más de un siglo.

Más personas tienen autorización para ingresar y salir del país, pero es el régimen el que decide quién puede gozar de este “privilegio”. La reforma migratoria fue establecida como un mecanismo de control. Por ejemplo, el Gobierno ha anulado el pasaporte de la artista Tania Burguera por intentar un performance artístico en La Habana.

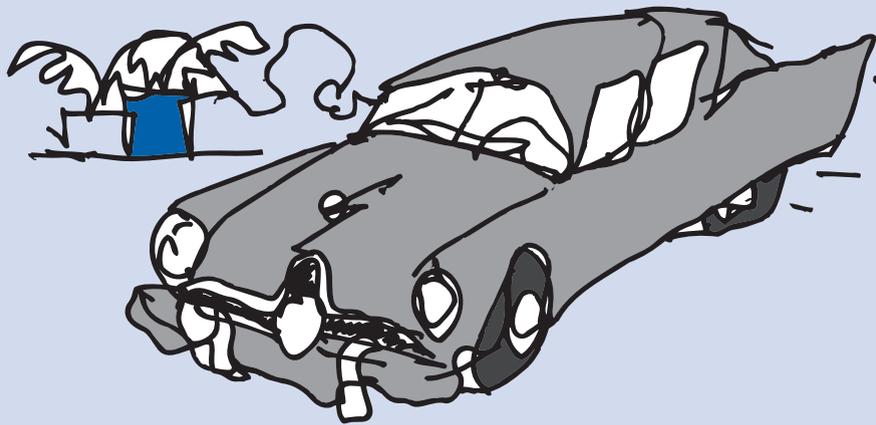
Sonia Garro, integrante de Damas de Blanco, y una de las presas políticas liberadas tras el acuerdo secreto entre La Habana y Washington, no puede viajar al exterior, y por lo tanto permanece como rehén del Gobierno, al igual que lo fue Alan Gross durante cinco años. Lo mismo aplica a los ex presos de la Causa de los 75 desde la primavera de 2003.



El Gobierno cubano le ha permitido a más gente operar pequeños negocios, pero debido a las leyes cubanas, los emprendedores no pueden ser un elemento para impulsar la democracia porque su existencia como dueños “privados” depende de su sumisión al Gobierno. No puede haber mercados libres cuando no hay personas libres.

El Gobierno cubano dijo que liberaría a 53 presos políticos, sin embargo, la liberación fue condicional. Mientras tanto, muchos otros no han sido liberados en lo absoluto. Yosvani Melchor fue transferido a una prisión de máxima seguridad en diciembre pasado. Lo encarcelaron cuatro años atrás por ser el hijo de un integrante del Movimiento Cristiano de Liberación que se rehusó a cooperar con la Seguridad del Estado.

El joven artista Danilo Maldonado, conocido como el Sexto, fue encarcelado el 17 de diciembre sin haber cometido un solo delito. El régimen



convierte a los presos políticos en piezas de cambio, porque pueden encarcelar y liberar más presos políticos a su voluntad, y las naciones democráticas aceptan esta extorsión con ciudadanos inocentes.

Como lo hizo mi padre, cuatro meses antes de ser asesinado, denunció el intento del régimen de imponer un cambio fraudulento, y denunció los intereses que obstruyen una verdadera transición y recuperación de nuestra soberanía. Mi padre también denunció el intento de vincular a grupos de exiliados con este cambio. Él dijo: “La diáspora es diáspora porque son cubanos desterrados a los que el régimen les niega los derechos como se los niega a todos los cubanos. No es en ese marco de opresión, sin derechos, ni transparencia en el que tiene que insertarse la Diáspora, eso sería ser parte del cambio fraude”.

El compromiso sería fraudulento, si Estados Unidos aceptara la actuación del Gobierno cubano. Nunca le hemos preguntado a nuestro pueblo acerca

de ser aislados o embargados, pero el compromiso real solo ocurrirá entre pueblos libres.

Los instamos a abrirse verdaderamente a Cuba, pero para ofrecerles una mano es esencial la solidaridad con la ciudadanía cubana. Es esencial apoyar los cambios pacíficos y legales que miles de cubanos han presentado a sus conciudadanos y al Parlamento cubano, una alternativa que permite a nuestro pueblo decidir nuestro futuro.

No hay respeto por la autodeterminación del pueblo cubano cuando las negociaciones son un pacto secreto entre las elites, o cuando no se menciona que los cubanos puedan participar o ser representados en su propia sociedad.

Yo sé que el Congreso y la Administración estadounidense harán lo que crean que es mejor para su país que ha servido como refugio para casi 20% de nuestra población. Pero sólo la única transición real hacia la democracia en Cuba puede garantizar la estabilidad en el hemisferio. Nosotros los

cubanos, no somos chinos, tampoco vietnamitas, y definitivamente no aceptaremos el modelo hacia el despotismo a la Putin.

La estrategia para evitar un éxodo masivo desde Cuba no es rescatando los intereses del grupo que ahora ostenta el control. Este es un equilibrio inestable que podría terminar con un mayor caos social y violencia. De hecho, este país ya está enfrentando una crisis migratoria cubana, pese al número récord de visas estadounidenses otorgadas. Más de 6,500 cubanos han llegado a Estados Unidos a través de la frontera mexicana desde el pasado octubre y más de 17,000 lo han hecho en el año anterior.

Con o sin Ley de Ajuste Cubano, los intentos de aquellos en el poder en Cuba para preservar el statu quo empeorarán la situación.

Nosotros los cubanos queremos cambios reales, para diseñar el país próspero que merecemos y queremos construir. La única violencia aquí proviene del ejército cubano contra

los cubanos, por eso la solución es la transición pacífica, no el apaciguamiento.

La manera en la que pueden promover la estabilidad en la región es mediante el apoyo a estrategias que involucren a la voluntad popular, para lograr el final del totalitarismo y asegurar la dignidad para todos. Ustedes tienen la oportunidad de apoyar el petitorio para un plebiscito constitucional que contemple un sistema multipartidario y elecciones libres, que ya ha sido firmado por miles de ciudadanos en el Proyecto Varela, tal como lo permite la Constitución cubana.

Hay una activa campaña de los cubanos de todo el mundo, reclamando derechos para todos los cubanos y el plebiscito, que es la primera votación para los cambios duraderos que Cuba necesita.

El 22 de julio de 2012, la Seguridad del Estado cubano detuvo un auto en el que estaban viajando mi padre, Oswaldo Payá, y mi amigo Harold Cepero, junto con otros dos jóvenes políticos europeos. Todos ellos sobrevivieron, pero mi padre desapareció por algunas horas solo para reaparecer muerto en el hospital en el que también Harold moriría sin asistencia médica.

El Gobierno cubano no se hubiese animado a llevar adelante sus amenazas de muerte con-

tra mi padre si el Gobierno de Estados Unidos y el mundo democrático hubiesen hecho una demostración de solidaridad. Si miran para otro lado, la impunidad arrasa. Mientras ustedes dormían, el régimen estaba concibiendo un plan para eliminar a los futuros líderes pro-democracia. Mientras ustedes duermen, una segunda generación de dictadores está planificando con impunidad sus próximos crímenes.

Es por ello que esperamos que este Congreso demande que la petición por una investigación independiente, respecto de los ataques contra Oswaldo Payá y Harold Cepero sea incluida en las negociaciones con el Gobierno cubano, y que escuchemos qué responderán ante este punto. Conocer la verdad es esencial para cualquier proceso de transición, y tolerar la impunidad es poner en peligro las vidas de todos los cubanos, donde sea que se encuentren.

No les den la espalda a los cubanos de nuevo; no se ganen la desconfianza de los nuevos actores de nuestro futuro inevitable, a cambio de la complicidad con una gerontocracia de los tiempos de la Guerra Fría.

Quiero terminar con las palabras que mi padre le escribió al presidente Obama cinco años atrás:

“Vuestro Gobierno debe adelantarse y tender la mano al pueblo y al Gobierno cubano, pero pidiendo que las manos de los ciudadanos en Cuba, no estén atadas, porque entonces la apertura será solo para el Gobierno cubano y se convertirá en otro componente de un teatro internacional lleno de hipocresía. Un teatro que está reforzando la opresión, sumiendo al pueblo cubano aun más en la mentira y en la indefensión total y dañando gravemente el anhelo de los cubanos de que los cambios inevitables se produzcan pacíficamente. La vocación de amistad de los pueblos Estados Unidos de América y Cuba, es inseparable de su vocación de libertad. Queremos ser Libres y Amigos”.

Dios los bendiga y proteja a nuestros pueblos. Gracias. **B**

Cumbre de las Américas: superar el pasado, mirar hacia el futuro

Jonathan Maza Vázquez

Panamá fue el punto de encuentro entre el norte y el sur del continente americano, pero también lo fue del fin de una época y el inicio de otra. Muchos coinciden que después de 53 años de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos, la VII Cumbre de las Américas marcó el final del último resquicio de la Guerra Fría en el continente, y el inicio de una nueva diplomacia menos beligerante entre el norte y el sur, en específico entre los Estados Unidos de América y los países latinoamericanos.

Un ecuatoriano, un dominicano, un venezolano y un amable chofer panameño me dieron la bienvenida en el Aeropuerto Internacional de Tocumen, nos encontrábamos a varios kilómetros de la ciudad de Panamá, punto de encuentro de todo el continente y antesala de la VII Cumbre de las Américas y el IV Foro de Jóvenes de las Américas, en la cual tuve el honor de participar. Era la noche del sábado cuatro de abril y el calor de la ciudad incrementaba.

Durante las primeras horas en tierras panameñas me percaté de la amabilidad de su gente, de su plena disposición a ser excelentes anfitriones de la reunión más grande del continente americano, la cual haría historia debido al contexto en la cual se llevó a cabo.

Cuba regresaba de manera oficial a la OEA después de que en 1962 fuera suspendida oficialmente del organismo. Venezuela era objeto de reclamos por el encarcelamiento de opositores políticos al régimen de Maduro (herencia mediocre del chavismo) y recientemente había sido considerada por los Estados Unidos de América como una “potencial amenaza a la seguridad” del país norteamericano. También el contexto ameritaba una mención especial de México, ya que nuestro país figuraría por las contantes muestras de debilidad institucional del Estado para proteger los derechos humanos, sobre todo por los últimos hechos ocurridos en Ayotzinapa y Tlatlaya. Es así

como la Cumbre estaba destinada a ser un foco de atención de las controversiales políticas que se vivían en el continente

Si bien la cumbre se realizaría días más adelante, la premura de mi llegada a Panamá con casi cinco días de anticipación se debió a que recibí una invitación generosa a participar en el II Foro Regional Juventud y Democracia los días seis y siete de abril, el cual fue organizado por la Red Latinoamericana de Jóvenes por la Democracia (RLJD), una red de personas, movimientos estudiantiles, partidos políticos y organizaciones dirigidas por jóvenes de 19 países latinoamericanos que buscan promover y preservar la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos en el continente, con especial atención en países como Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Colombia, Argentina y recientemente México, en donde se han venido dando claras muestras de retrocesos democráticos y atentados

sistemáticos a los derechos humanos de los ciudadanos.

En el II Foro Juventud y Democracia se presentaron personas de la talla de Rosa María Payá, hija del fallecido activista político cubano Oswaldo Payá, quien lideró la oposición pacífica y democrática a la dictadura de los Castro en Cuba, cinco veces nominado al Premio Nobel de la Paz. Rosa María heredó el talante y entusiasmo de su padre, y actualmente coordina la iniciativa “Cuba Decide” que promueve la participación y el derecho a decidir de los ciudadanos cubanos para elegir el tipo de gobierno que quieren, vía el plebiscito. Junto con ella, la delegación cubana “disidente” se integró por jóvenes “artistas”, como ellos mismos se denominan, artistas de la música que promueven la democracia y los derechos humanos a través del rap y el hip hop, actividad que por cierto es de alto riesgo en la isla.

Durante los dos días del II Foro Regional Juventud y Democracia pudimos coincidir activistas, jóvenes de partidos políticos de Guatemala, El Salvador, Chile, Bolivia, Perú, México, Ecuador, Paraguay, Argentina, Uruguay, Brasil, República Dominicana, Honduras, Costa Rica, Colombia, Panamá, Nicaragua, así como líderes del movimiento estudiantil de Venezuela, que movilizó a miles de jóvenes en el 2014 para pedir la renuncia del presidente Nicolás Maduro. Todos coincidimos en

la necesidad de promover acciones que preserven la democracia, que alienten a más jóvenes a conocer y luchar por el Estado de Derecho y la denuncia a la violación de derechos humanos en la región.

Sin embargo la realidad en la recién habitada, por no decir invadida ciudad de Panamá por las hordas de extranjeros, se fue complicando con el paso de las horas y los días. Arribaron grupos enviados por los gobiernos de Cuba y Venezuela que hicieron acto de presencia en los hoteles aledaños a la sede de la Cumbre, el Hotel Panamá y el Continental fueron el campo de batalla y el hogar temporal en dónde sucedió lo impensable, chavistas, castristas y opositores de ambos convivieron bajo el mismo techo hasta finalizar los trabajos de la reunión continental.

La llegada de grupos organizados apoyados visiblemente por el gobierno cubano y sobre todo venezolano, se notaban por propaganda gubernamental y patrocinios de las empresas paraestatales. Petróleos de Venezuela fue el sponsor en playeras, gorras y panfletos que portaban, como uniformes, los miembros de la “sociedad civil organizada” (por el gobierno) de Venezuela.

Bajo ese entorno, el día ocho de abril comenzaron los trabajos del IV Foro de Jóvenes de las Américas, un espacio de participación de jóvenes auspiciado por la Organización de

Estados Americanos y realizado por la Young Americas Business Trust, organización aliada a la OEA. Muchos de los miembros de la RLJD fuimos acreditados como participantes en las mesas de trabajo del foro, todos unidos bajo la premisa de fomentar “mejores democracias y más estado de derecho para promover y defender los derechos humanos”. El foro de jóvenes llevó por consigna trabajar en lo que consideran el mayor desafío de las Américas: lograr prosperidad económica con equidad.

Los trabajos se realizaron de manera tranquila y pacífica durante el primer día, incluso pudimos entablar un diálogo sincero y ameno con jóvenes cubanos pro Castro, sin embargo para el segundo día, que coincidió con la inauguración de los trabajos del Foro de Sociedad Civil y Participación Ciudadana, nuestros compañeros del foro se aparecieron en las avanzadas de grupos de choque provocando altercados, riñas y protestas dentro y fuera de los espacios destinados al diálogo y la concordia. Estos grupos de choque organizados portaron banderas de Cuba y Venezuela, y alguna solitaria de México y Ecuador portadas por encapuchados, intentaron boicotear el acto inaugural del foro de actores de la sociedad civil, lo cual provocó un ambiente de inseguridad ante la omisión de las autoridades panameñas,

así como de los cuerpos de seguridad de la cumbre.

Lamentablemente las agresiones subieron de tono en lo verbal y lo físico, incluso atentando contra la integridad física de personas con alguna discapacidad que portaban acreditaciones de sociedad civil en el foro. En una de las mesas de trabajo, la de Gobernabilidad Democrática y Participación Ciudadana, un joven brasileño que decía pertenecer a una organización internacional de débiles visuales pedía a todo pulmón la palabra para expresar su desencanto por las agresiones de los grupos de choque, sin embargo su voz se ahogaba en medio del tumulto y las consignas sincronizadas al compás de “fuera terroristas”, “Patria, Socialismo o muerte”, “Saquen los machetes que son poquitos”. Todas las consignas pretendían amedrentarnos y posicionar una supuesta ola de ciudadanos libres a favor de los regímenes cubano y venezolano.

Así transcurrieron los primeros días de la cumbre, en un ambiente de “paz tensa”. He de confesar que para mí era una situación insólita nunca antes vista, por primera vez en mi vida se hacían palpables los debates ideológicos del siglo XX, los estaba viviendo en el escenario y ya no sólo los miraba o leía en los libros de historia.

En medio del conflicto nos encontrábamos los jóvenes de las Américas. Nosotros vivimos

un mundo distinto al que le tocó a nuestros padres y abuelos, sin embargo aún persisten realidades que no son ajenas a casi ninguna época: la pobreza, la marginación, la exclusión social por origen étnico, desempleo, y en lo político democracias falsas o en vías de erosión. Hoy más que nunca la política y la democracia en el continente atraviesan la más grande indiferencia, propiciando las bases de los autoritarismos y la pérdida de libertades.

Sobre esos temas pudieron conversar los jóvenes que asistieron el diez de abril al evento de la Declaración de Panamá de más de 22 expresidentes lberoamericanos como Felipe Calderón (México), Andrés Pastrana (Colombia), José María Aznar (España), y con mujeres valientes como Mitzy de Ledezma y Lilian Tintori, esposas de Antonio Ledezma, Alcalde de Caracas y Leopoldo López, líder del Partido Voluntad Popular respectivamente, ambos miembros de la oposición venezolana al gobierno de Maduro, y que hoy se encuentran en la cárcel como prisioneros políticos. Este evento sirvió como muchos coinciden, para alzar la voz sobre los sucesos antidemocráticos y de violación sistemática de derechos humanos en Latinoamérica. Todos demandaron una cumbre de la dignidad que abandonara el silencio cómplice sobre los atropellos a ciudadanos de la región, que está afectando la

institucionalidad, la democracia y la economía.

El día once de abril, último día de los eventos oficiales de la cumbre, se celebró la reunión de todos los jefes de estado y de gobierno en el Centro de Convenciones de Atlapa, con la excepción de la presidenta de Chile, Michel Bachelet. Los discursos vinieron de un lado a otro desde el punto de vista ideológico, interminables algunos como el de Raúl Castro, otros en tono de desencanto como los de Rafael Correa de Ecuador y Cristina Fernández de Argentina, el forzoso reclamo hacia los Estados Unidos de América por parte de Nicolás Maduro, y Brasil, el gigante adormecido por una tibia Dilma Rousseff, recientemente golpeada por olas de protestas en contra de su gobierno.

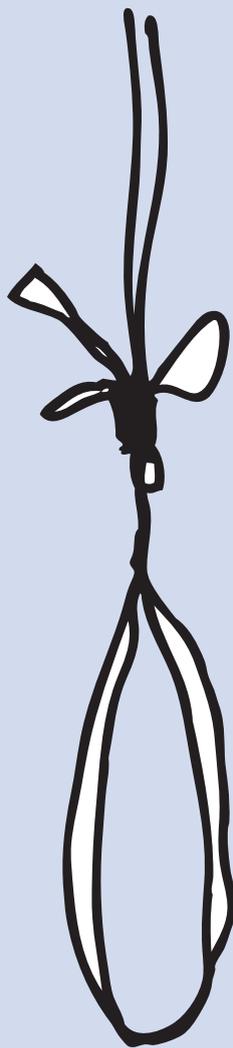
La Cumbre de las Américas por fin fue clausurada por el presidente de Panamá Juan Carlos Valera, en medio una vorágine mediática que cubrió todo el evento y sus foros paralelos. La Cumbre culminó entre luchas ideológicas, de reflexiones profundas, con la participación de más de 500 jóvenes que pedían menos buenas intenciones y más acciones para sus países. Esta cumbre fue una de transición hacia algo que aún es incierto para el continente, donde predomina un sabor insípido y de postergación de los problemas que más aquejan a Latinoamérica. **B**

Venezuela: el suicidio casi perfecto de una democracia imperfecta

Carlos Castillo Peraza

Cuando Irene Sáez Conde le dio a Venezuela su primer cetro universal de belleza, en 1982, tenía 21 años y seguramente no pudo imaginar que dieciséis años después sería candidata a la Presidencia de la República. Ese año, Hugo Chávez Frías ocupó su tiempo en varios cursos de adiestramiento, posgrados de la Licencia en Ciencias y Artes Militares que obtuvo en 1975, y que culminaron con el Internacional de Guerras Políticas en 1988; quizá ya formaba parte de la Sociedad Patriótica, una logia en cuyo seno se ponía en tela de juicio la democracia venezolana desde los tempranos setentas, y de cuyas filas salieron quienes, con Chávez Frías a la cabeza, intentarían un golpe de Estado en 1992. El militar tampoco soñó aquel año que sería abanderado presidencial en 1998.

¿Cómo fue que una inocua Miss Universo y un peligroso oficial golpista llegaron a las cumbres políticas donde ahora



están en la nación que, desde el Pacto de Punto Fijo que acabó con la dictadura castrense en 1958 y la Constitución plebiscitada en 1961, fue puesta como ejemplo de sistema democrático a los demás países latinoamericanos, suprimió la intervención de los militares en política, fundó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y el Grupo Contadora, dio asilo a perseguidos políticos de todo el continente y promovió decidida y generosamente las transiciones democráticas en el Cono Sur y en Centroamérica?

—Llevamos ocho elecciones nacionales desde que sacamos a Pérez Jiménez, recuerda Luis Herrera Campins ex presidente de Venezuela y presidente del Partido Social Cristiano-COPEI. Pertenezco a la minoría optimista que piensa que aún se puede vencer democráticamente a Chávez. El golpe de 1992 sólo cobró fama después de que el gobierno lo derrotó y Chávez se rindió.

*El presente texto fue publicado en el semanario Proceso 1145, el 10 de octubre de 1998, bajo el título: "Ante las próximas elecciones, candidatos sin partido y partidos sin candidato". En el archivo personal de Castillo Peraza aparecía bajo el título que presentamos a continuación, y que recuperamos para nuestros lectores.

Nadie salió a la calle a defender la democracia y nadie habló del pueblo. Los golpistas estaban tan mal informados que no supieron dónde quedaba la televisión que tomarían y ocuparon las instalaciones abandonadas hacía tiempo por Radio Caracas. El secretario general de COPEI, Eduardo Fernández, llegó a la televisora y condenó el golpe, antes que el presidente Pérez. No por apoyar a Pérez, cuya corrupción ya se conocía y que, sin embargo, se comportó valientemente. Pero a Eduardo se la cobraron como si hubiera apoyado al mal gobierno, y hasta hoy nadie le reconoce que salvó a la democracia. Y luego resultó que, además, el golpe logró una enorme simpatía popular...

En la raíz de tal aceptación, están al menos dos cosas. La primera, el deterioro gravísimo de la economía venezolana. La segunda, los errores de la clase política de Venezuela. Le tocó precisamente a Herrera Campins, en 1982, derrumbar por necesidad un mito: la fortaleza de la moneda, el Bolívar, que llevaba medio siglo sin depreciarse, sostenido por los elevadísimos ingresos derivados de las exportaciones petroleras. El mismo año en que Irene Sáez desfilaba triunfante por las pantallas de televisión del planeta entero. Acción Democrática ganó las siguientes elecciones con Jaime Lusinchi. La situación económica continuó deteriorándose. Comenzaron las

medidas de ajuste. Pero a los venezolanos se les había dicho que eran ricos. Y, entre la corrupción real y la imaginada, su conclusión fue rotunda: si el país es rico y nosotros somos pobres, alguien se debe estar llevando nuestro dinero y sólo pueden ser los políticos.

En efecto, ya desde el gobierno de Herrera Campins se habían dado signos de corrupción muy patentes. Nadie acusó al ex presidente que, por cierto, vive en una casa modesta si se le compara con la de otros políticos o empresarios venezolanos. Pero sí a miembros de su equipo de gobierno. A Lusinchi sí se le acusó personalmente. Acción Democrática fue a buscar a Carlos Andrés Pérez -que ya había sido presidente- para sacar al buey de la barranca.

Pérez logró ganar la presidencia en 1988, el año en que Hugo Chávez Frías terminó su curso de Guerras Políticas. Su propuesta fue la de un regreso al pasado próspero, en que la clase media podía pagarse escuelas y hospitales privados, beber licores importados y viajar a Miami dos veces al año. El retorno a la Venezuela exportadora de petróleo caro, al Estado subsidiador y paternal que, empero, no había sido capaz de edificar un sistema de servicios públicos eficiente. La nostalgia hizo las veces de esperanza, y la credulidad fue el sustituto cómodo del realismo. A dos meses de tomar posesión,

Pérez anunció un clásico “programa de choque”. Su opositor, el copeiano Eduardo Fernández, había dicho que tal camino era el único transitable. Pérez dijo lo contrario al electorado y ganó... pero tarde, mal e hipócritamente puso en marcha parcialmente los planes de aquél. La frustración fue gigantesca. El pueblo no se sintió traicionado por Pérez y AD, sino decepcionado de la democracia misma. El gorgojo del caudillismo político autoritario le había entrado al grano de una democracia económicamente enferma.

El 27 de febrero de 1989, lunes, entraron en vigor las alzas al precio del transporte público, derivadas de la elevación del de los combustibles. Una fricción entre un estudiante que fue hecho bajar a la fuerza por el conductor de un microbús prendió la mecha. Caracas se inflamó. Los supermercados fueron saqueados. Las turbas no fueron sólo por comida: las imágenes teletransmitidas mostraban a personas más o menos bien vestidas y calzadas cargando ventiladores, hornos de microondas, refrigeradores pequeños, los bienes que había que comprar a plazos y que antes podían adquirirse de contado.

—Pérez ni siquiera estaba en la ciudad. La policía no sabía qué hacer, porque no estaba acostumbrada a reprimir ni entrenada para ello. Por la tarde se comenzó a calcular la

dimensión del “caracazo”, recuerda Herrera Campins. Y fue porque el Presidente se dio cuenta de que lo llevaban del aeropuerto al centro por un camino inusitado. Le informaron que así evitarían pasar por los sitios donde había enfrentamientos. Entonces llamaron a los soldados, que no eran tropas adiestradas sino reclutas del año, bisoños, que disparaban al menor ruido. En la capital sólo había unos trescientos.

Hugo Chávez Frías evoca el hecho de otra manera:

—Nosotros fuimos entrenados y educados para ser un ejército de paz, del pueblo, defensor de las instituciones democráticas, de la Constitución, de la democracia misma—. Estábamos ya preocupados e indignados por la corrupción y la impunidad de Pérez, por el desmoronamiento del Estado democrático. Y entonces recibimos la orden más difícil y dolorosa de cumplir para un soldado formado desde su juventud en la democracia: disparen. Hubo cinco mil muertos.

(El periodista también recuerda. Había llegado a Caracas la noche del domingo 26. La ciudad estaba tranquila y la atravesó para llegar al pueblo de San Antonio de los Altos, donde, entre coníferas, se encuentra la Universidad de los Trabajadores de América Latina –UTAL–, donde participaría en un seminario para dirigentes sindicales. A media mañana

del 28, la noticia y las imágenes de la furia desatada dejaban atónitos a los participantes. El 29, el Presidente Pérez dirigiría a los venezolanos un discurso deplorable: condena al Fondo Monetario Internacional, rayos y centellas contra los líderes del mundo capitalista, sugerencia de que los responsables del “caracazo” eran extranjeros y... reconocimiento explícito de que ya se habían firmado los acuerdos con el FMI. Oratoria placera, demagógica en los linderos de lo vulgar. Para regresar a México fue necesario un salvoconducto militar. En el camino al aeropuerto de Maiquetía, de madrugada, tres días después, todavía tronaban algunos tiros. Había tropas en uniforme de combate por toda la terminal aérea).

La protesta tomó las calles. El 7 de noviembre de 1991 se produjo una huelga general. El 4 de febrero de 1992 vino el intento de golpe. Los autores fueron las unidades de elite de las fuerzas armadas. La residencia presidencial de Miraflores, que debía tomar Hugo Chávez Frías, fue atacada pero no cayó. El jefe se quedó a 400 metros del objetivo. Un soldado que tuvo en la mira a Carlos Andrés Pérez no se atrevió tirar del gatillo. Los alzados habían tomado las ciudades más importantes del país, pero Chávez fue a la televisión y los invitó a rendirse. “Hemos perdido por ahora”, dijo ante cámaras y

micrófonos, traje comando, boina guinda de los paracaidistas bien calada y voz bien templada. Fue a dar a la cárcel. Se le inició proceso. El apoyo popular se expresó en muros y paredes: “Chávez = Bolívar”.

Controlada y sometida la intentona, sesionó el Congreso para decretar la suspensión de garantías que permitiera enfrentar la situación. Un senador vitalicio lo impidió con un discurso en el que invitó a comprender a los golpistas, aduciendo que “a un pueblo con hambre no se le puede pedir que se inmole por la democracia”. Fue Rafael Caldera, padre de la democracia venezolana junto con Rómulo Betancourt, expresidente de la República de 1969 a 1974, candidato derrotado por Lusinchi en 1983. Algunos militares demócratas hicieron saber a COPEI que, sin su apoyo, se produciría el derrocamiento de Pérez y del sistema democrático. Por temor a una nueva asonada, se pactó el respaldo, pero el 27 de noviembre de 1992 hubo otro intento golpista. También fue sofocado. El 6 de diciembre, COPEI ganó como nunca las elecciones locales. El 21 de mayo de 1993, el Senado mandó a Carlos Andrés Pérez a su casa. Ocupó entonces la presidencia, interinamente, el senador Octavio Lapage, y fue electo en la misma Cámara para terminar el período de Pérez otro senador: Ramón José Velázquez.

Con Acción Democrática en la cima de la impopularidad y COPEI triunfador en las elecciones locales, este partido, socio del otro desde 1958, y con el que se había dividido clientela, burocracia y decisiones cupulares, parecía encaminado al triunfo en las presidenciales de 1993. La crisis económica no amainaba. El naufragio del regreso a la edad de oro era patente. COPEI organizó elecciones abiertas para escoger candidato presidencial. Fernández, a quien se imputó haber apoyado a Pérez cuando en realidad salió a defender la legitimidad democrática, fue derrotado por su compañero Oswaldo Álvarez Paz, quien estuvo detenido por los golpistas en Maracaibo –de donde era gobernador– antes que los espadones depusieran las armas.

Caldera no quiso acatar la decisión de su partido y de los electores que participaron en el proceso de selección copeiano. Decidió lanzar su propia candidatura presidencial independiente, frustrando así la ilusión de Álvarez Paz, que pensó en el apoyo del patriarca dados los resultados de las primarias. COPEI expulsó a su fundador. El Movimiento al Socialismo –procedente de la antigua izquierda guerrillera y encabezado por Teodoro Petkoff– hizo suya la candidatura de Caldera, que atrajo a los grupos de cepa socialista ajenos a AD, a copeianos disidentes, a “ade-

cos” en rebeldía, a la “sociedad civil” y a simpatizantes del golpismo.

El veterano dirigente repitió el discurso de Carlos Andrés Pérez: otra vez la edad dorada y el soslayo de las realidades económicas mundiales y venezolanas. El pueblo volvió a creer: Caldera ganó la presidencia. Sin embargo, las cifras electorales resultaron inquietantes: sólo votó la mitad de los electores; el triunfador consiguió 30% de la votación –es decir 15% del total de votos posibles– y su formación política (Convergencia) no logró mayoría parlamentaria. COPEI no lo respaldó en el Congreso, en ocasiones absurdamente. A los cinco meses de gobernar, Caldera obtuvo que la causa contra Hugo Chávez Frías fuese sobreseída. No hubo ni siquiera juicio contra el golpista. Por tanto, no quedó inhabilitado para aspirar a la Presidencia. Y se puso a trabajar para conseguirla.

Una vez más, las intenciones y promesas del vencedor se estrellaron contra las rudas realidades económicas. Caldera tuvo, primero, que suspender las garantías –crecía el rumor de otro golpe–, y luego, de nuevo tarde y mal, como Pérez, anunciar un plan de “estabilización y recuperación”. El segundo retorno a la Venezuela rica, dilapidadora e ignorante voluntaria de los rigores del mundo de la economía y las finanzas fracasó. El Bolívar siguió su

marcha hacia abajo y la inflación hacia arriba. Trece bancos fueron a la quiebra. Los cinturones tuvieron que seguir apretándose. La decepción política se agravó, no sólo por las promesas incumplidas, sino porque los medios de información comenzaron a convertir en héroe a Hugo Chávez Frías y en chivos expiatorios a los partidos y a los políticos. Caldera había dado, al irse por la libre, la señal de arranque a la antipolítica. Estaba abierto el camino para el rudo Chávez y para la bella Irene.

Es más que evidente la crítica de Chávez Frías a los partidos. El intento de golpe de Estado es la prueba irrefutable. Por el lado de Irene Sáez Conde, su primera batalla política la dio en Chacao –municipalidad de las varias que comprende Caracas– enarbolando la bandera antipartidos y expresando su repudio tanto por COPEI como por AD. Los copeianos, ayunos de triunfos en elecciones presidenciales desde 1978 –cuando ganó Herrera Campins– cometieron primero el error de copiar los métodos clientelares (más o menos semejantes a los del PRI mexicano) de los “adecos”. Luego, fascinados por las encuestas que ponían a la Miss Universo 82 en 46%, olvidaron la defensa de su identidad como partido y fueron tras ella a sabidas de que la mujer no sólo era “externa”, sino que había formado su propia organización

“civil”, curiosamente llamada IRENE, lo que significa “Integración, Representación, Nueva Esperanza”.

En el pecado de la antipolítica recibió COPEI la penitencia: el desprestigio inducido de los partidos dañó a Irene, la aceptación de tal desprestigio al postularla dañó a COPEI. Hoy, la candidata no pasa de 12% en preferencias, aunque su popularidad y aceptación es alta. La quieren, pero no votarían por ella. Sin embargo, en las clases marginadas, es la única que, además de Chávez, tiene cabida. El candidato de AD, Luis Alfaro Lucero, es hombre de partido y cuenta con la todavía poderosa maquinaria provincial de éste, pero carece de eso que llaman “carisma”. Otro candidato importante es un ex copeiano —Henrique Salas Römer—, ex gobernador muy exitoso de Carabobo, sentón, economista de Yale, que es quien sigue a Chávez en preferencia y va creciendo —el militar tiene 41%, el universitario 31%— gracias a una campaña moderna; sin embargo, no tiene partido ni presencia organizativa en el conjunto del país.

—Estamos, dice el respetado copeiano, presidente del Senado, Pedro Pablo Aguilar, ante una realidad compleja: candidatos sin partido y partidos sin candidato. El peligro de Chávez sólo podría conjurarse con una concentración del voto democrático, pero ésta es difí-

cil, puesto que los abanderados son fruto de guerras intestinas y éstas son frecuentemente insolubles. Chávez puede ganar si el voto de los demócratas se pulveriza.

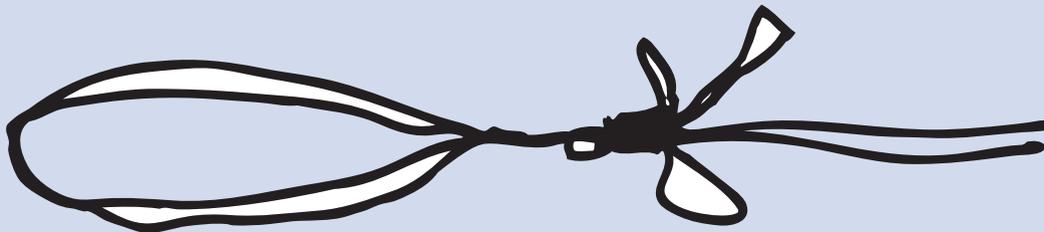
Las elecciones locales serán el 8 de noviembre. Candidatos y partidos están a la espera de los resultados para ver qué estrategia seguirán con miras a las presidenciales el 6 de diciembre. Se calcula que entre AD y COPEI pueden ganar 14 o 15 de las 22 gubernaturas en cuestión, y casi una mayoría legislativa. Pero ni Irene ni Alfaro serían buenos candidatos frente a Chávez. Quedaría Salas Römer, pero no se ve cómo lo aceptarían de candidato AD y COPEI. Si el Movimiento V República (MVR), que sostiene al militar, logra triunfos importantes en los comicios locales, lo que aún no parece viable, su probabilidad de ganar la presidencial crecería. Pero es casi imposible que obtenga mayoría parlamentaria, lo que le ataría las manos para gobernar.

Chávez Frías lo sabe. Por eso ha propuesto que, si gana la presidencia, disolverá el Congreso Nacional y los congresos locales, y convocará a una “constituyente”. Esta es su único programa y la entiende como una especie de “comité de salud pública” que, en nombre de la voluntad popular directa, no sólo le iría autorizando lo que quisiera, sino incluso podría prolongarle el mandato

más allá de los cinco años previstos por la ley. “Somos una fuerza moral creciente contra la corrupción de los partidos, de los jueces y de la burocracia”, dice el oficial golpista. “Hay que cambiar la constitución”, sostiene, confiando en que el cambio de las normas modificará la realidad.

¿Sus promesas? Las mismas de Pérez en el 73 y de Caldera en el 93. Y los venezolanos vuelven a creer que pueden proponerse su pasado de ricos ilusorios como futuro de ricos reales. Las clases medias depauperadas corren en pos de él y no es raro ver que lo siguen damas encopetadas, coronadas con boinas de paracaidistas. Critica las imperfecciones de la democracia que lo hizo militar, lo perdonó y a los demócratas que, según se ve, se suicidan políticamente casi a la perfección y le dan más y más argumentos para demoler verbal y políticamente al sistema dentro del cual y según cuyas reglas compite.

Chávez Frías deja a su lado, en la mesa, una silla vacía. “Es para Bolívar”, ha llegado a decir. Juega al duro: “Voy a freír en aceite a los adecos y a los copeianos”. Pero luego asegura que la grabación de sus palabras es una falsificación. Promete escuelas, hospitales, servicios, alegría y amor, un nuevo federalismo, imitar a Tony Blair. Acusa a sus oponentes de conspirar contra él y me dice:



—Hay un complot para matarme, pero el que hizo lo que yo ya hice no tiene miedo a la muerte, porque ya estuvo dispuesto a dar la vida. Además, tendrían que recordar que las tres balas que acabaron a Gaitán en Colombia sumieron a ese país en decenios todavía interminables de violencia.

Se lanza contra los “adecos” con especial virulencia. También contra el pacto de Punto Fijo que, según él, puso las bases para la complicidad entre los partidos, para la corrupción, para el desastre de Venezuela. Asegura que la Constitución de 1961 —la más duradera, la que tiene un artículo, el 250, que impide cambiarla y obliga a los venezolanos a luchar contra quien la modifique— no fue votada por el pueblo y es una imposición cupular, pese a que fue firmada entonces hasta por los comunistas. Se regocija por el apoyo que, como a Caldera hace cinco años, le da el Movimiento al Socialismo (MAS), resto final de la vieja insurgencia armada que los colegas y maestros de Chávez combatieron. Descalifica las encuestas que lo ponen a la baja. Pregonara su misión salvadora.

Tiene la voz y la mirada de quien se siente predestinado. Le ordena a sus ayudantes —todos rapados a la militar, corpulentos y armados— traerle cigarrillos o café. Habla por teléfono con su mujer que acaba de salir de una reunión con los masones: “Ya camina la nenita”. Se jacta del apoyo que recibe de empresarios. No reclama a los Estados Unidos la denegación de la visa —por golpista— y cuenta su encuentro con el embajador Mr. Maisto. Cita a Lincoln, a Montesquieu, a Napoleón, a Jesucristo. Anuncia que será pitcher en un inminente partido de béisbol. Luce el traje y la corbata caros con que sustituyó el pantalón, la camisa kaki y la boina de comando. Insinúa amistades o complicidades entre los altos mandos castrenses. Jura que es un demócrata.

En tanto, directivos relevantes de AD y de COPEI hablan ya de una candidatura común para las presidenciales y los medios empiezan a medir el tamaño del monstruo que crearon. Los capitales se van, con lo que el problema sobre el que se alza Chávez Frías se hace mejor pedestal para el candidato empistolado. El mie-

do cabalga sobre lo que queda de un civismo que sólo funcionó en términos de ingreso petrolero. Un ex ministro del primer gobierno de Caldera, Machado, pide por televisión a su viejo amigo que, en nombre de la Constitución, solicite a la Justicia venezolana la inhabilitación del candidato que se propone abrogarla.

Caldera calla. Tal vez recuerda que Chávez Frías fue avalado y salvado por él. O evoca al joven rambo que repite a los venezolanos las promesas que Carlos Andrés Pérez y él mismo —tercer intento de regresar al pasado— les hicieron y no pudieron cumplir. O quizá piensa en una eventual foto históricamente devastadora y terrible: la del padre de la democracia venezolana que, sobre las ruinas de la política que fundó, entrega la banda presidencial a quien encabezó un golpe militar fraguado en típica conspiración cuartelera.

Irene —que quiere decir “paz”—, la belleza femenina de esta tierra, poco o nada parece tener que hacer frente al paracaidista macho convencido de que bajó del cielo para salvar del mal a Venezuela. **B**



Declaración de Panamá sobre Venezuela de los ex jefes de Estado y de Gobierno

*Documento firmado por 26 ex mandatarios
en el marco de la VII Cumbre Hispanoamericana
denunciando violaciones a las libertades políticas,
económicas y sociales al pueblo venezolano
por parte del gobierno.*

Quienes suscribimos el presente documento, ex Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos, invitados por la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA) y preocupados por el curso que toma la grave alteración institucional, política, económica y social que afecta sin distinciones a nuestros hermanos venezolanos, hacemos constar lo siguiente:

La democracia y su ejercicio efectivo, fundamento de la solidaridad entre los Estados, consiste en el respeto y garantía de los derechos humanos, el ejercicio del poder conforme al Estado de Derecho, la separación e independencia de los poderes públicos, el pluralismo político, las elecciones libres y justas, la libertad de expresión y prensa, la probidad y transparencia gubernamentales, entre otros estándares, tal y como consta en la Declaración de Santiago de Chile adoptada

por la Organización de los Estados Americanos en 1959, luego ampliada y desarrollada por la Carta Democrática Interamericana de 2001.

No obstante ello, el gobierno de Venezuela denuncia la Convención Americana de Derechos Humanos y sostiene una política de no reconocimiento ni acatamiento de las decisiones y pronunciamientos dictados por los órganos internacionales e interamericanos de tutela de derechos humanos, afectando gravemente el derecho al amparo internacional de derechos que consagra la Constitución de dicho Estado en beneficio de todas las personas.

En lo particular, es manifiesta la ausencia de independencia de la Justicia, la persecución judicial de quienes manifiestan y se expresan políticamente disidentes frente al señalado gobierno, la presencia

reiterada de actos de tortura por funcionarios del Estado, la existencia de grupos para estatales armados y de apoyo al mismo gobierno, y el ambiente de total impunidad, a cuyo efecto se le exige la inmediata liberación de todos los presos políticos, entre otros del dirigente democrático Leopoldo López y los alcaldes Antonio Ledezma y Daniel Ceballos.

Sucesivamente, funcionarios de la policía política, sin rostros visibles, sin mediación judicial ni procedimiento de investigación previo, apresan por la fuerza al Alcalde Metropolitano de Caracas, Antonio Ledezma, quien es la segunda autoridad civil de elección popular más importante en la capital de Venezuela, y hoy se le mantiene recluido junto a otros presos políticos, en una prisión militar; hecho que, siendo atentatorio del ejercicio del poder con apego al Estado de Derecho, lo

anuncia y celebra el Presidente de Venezuela en cadena nacional de radio y televisión –imponiendo previamente un black out informativo sobre la actuación arbitraria e ilegítima de sus funcionarios– acusando luego a Ledezma de suscribir junto al preso político Leopoldo López y la diputada María Corina Machado una opinión política en la que afirman el carácter antidemocrático del gobierno de Nicolás Maduro y señalan las vías constitucionales que, a juicio de éstos, permitirían superar de conjunto la crisis venezolana.

Rige en Venezuela, además, una hegemonía comunicacional de Estado, decidida por el mismo gobierno desde noviembre de 2004 en su documento La Nueva Etapa, El Nuevo Mapa Estratégico de la Revolución Bolivariana. Al efecto, se han dictado leyes de control de contenidos de la información y para el incremento de las sanciones penales por delitos de desacato, promoviéndose la censura y la autocensura de la prensa. La violencia contra periodistas, columnistas y twitters tiene carácter sistemático y se les criminaliza. Han sido cerrados medios de comunicación social independientes, sea por decisión oficial o propia, por falta de insumos o papel periódico cuya importación controla el Estado, tanto como se han suspendido las señales de medios extranjeros o han expulsado a sus periodistas del territorio nacional.

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA, en su Informe de 2013 da cuenta, por una parte, que “en Venezuela se ha producido un proceso de reformas estructurales del marco jurídico y de aplicación de políticas públicas que han debilitado las garantías del derecho a la libertad de expresión en el país” y, por la otra, hay un “uso persistente de declaraciones estigmatizantes utilizadas por funcionarios públicos para descalificar a periodistas, medios de comunicación y miembros de la oposición que expresan ideas, opiniones o difunden información contraria a los intereses del Gobierno venezolano”.

Desde 2009 la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos “considera que la falta de independencia y autonomía del poder judicial frente al poder político constituye uno de los puntos más débiles de la democracia venezolana, situación que conspira gravemente contra el libre ejercicio de los derechos humanos en Venezuela”.

Dentro de dicho contexto, en medio de la aguda crisis venezolana mencionada, signada por la persecución y judicialización de la oposición democrática, el gobierno se ha hecho ahora de una “ley habilitante” a fin de legislar por vía de decretos ejecutivos sobre todas las materias del orden constitucional y para establecer sanciones, incluidas las penales,

arguyendo la inminencia de un conflicto internacional e interior, y obviando la necesaria declaración –si fuese el caso– de un estado de emergencia que le obligaría someterse al control judicial y su observación por los organismos internacionales de derechos humanos.

Por lo mismo, cabe observar que sin la efectiva vigencia de un sistema de separación e independencia de los poderes públicos, que permita el control de los mismos, ninguno de los componentes esenciales de la democracia a los que alude la misma Carta Democrática Interamericana pueden llegar a tener verdadera aplicación en Venezuela; es decir, no puede haber posibilidad real de exigir y controlar la transparencia y probidad de las actividades gubernamentales, y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; no hay forma de garantizar el efectivo respeto de los derechos sociales ni la libertad de expresión y de prensa; no se puede asegurar la subordinación de todas las autoridades del Estado, incluyendo la militar, a las instituciones civiles del Estado; en definitiva, no se puede asegurar el respeto al Estado de derecho.

La alteración constitucional y democrática que sufre Venezuela se profundiza, asimismo, en el plano de lo económico y social, en razón, por una parte, de los señalamientos y evidencias que suministran gobiernos e instituciones financieras

internacionales sobre actos de corrupción y lavado de dineros agravados que comprometerían a altos funcionarios y jerarcas militares venezolanos y, por otra parte, al constatarse el derrumbe de la economía venezolana, en la que si bien influye la caída internacional de los precios del crudo, sus dimensiones se explican en la ausencia de políticas públicas propias de una economía sana y moderna, que ha contribuido al señalado clima de corrupción y la dilapidación gubernamental de la riqueza nacional.

Ello ha generado una serie de problemas y desbalances en la economía venezolana, que van más allá de la caída internacional de los precios del petróleo y se han profundizado notablemente durante los últimos años. Éstos y aquéllos se presentan en los ámbitos fiscales, monetarios, financieros, cambiarios, petroleros y reales, dando lugar a una recesión muy profunda en el país y a una galopante inflación que mina la capacidad de compra y los ingresos familiares, acentúa la pobreza, genera desempleo y deteriora la calidad de vida de la población, particularmente la de aquellos que menos tienen.

Un gasto gubernamental desbocado y desordenado que cada vez se distancia más de sus ingresos, ha generado enormes y crecientes déficits, que hoy ya alcanzan niveles equivalentes a cerca de 20% del PIB. Eso no solo ha hecho que la

deuda pública se incremente notablemente, particularmente la interna, sino también que el gobierno haya forzado al Banco Central de Venezuela (BCV) a financiar buena parte de esa brecha a través de la creación masiva de dinero sin respaldo que, a su vez, se ha traducido en un crecimiento dislocado de la oferta monetaria.

Así las cosas, cuando los consumidores acuden a los mercados o farmacias no encuentran los productos que buscan, pues la oferta se restringe cada vez con mayor intensidad, debido a:

- la hostilidad gubernamental a las pocas empresas privadas que subsisten a las ya expropiadas o confiscadas en procura de una economía de Estado;
- la imposición de restricciones de todo tipo a productores y comercializadores, entre ellas controles desmedidos de precios sin tomar en consideración el comportamiento de los costos, condenando a muchos a trabajar a pérdida;
- los muy limitados accesos a las divisas dentro de una economía que poco produce y casi todo lo importa, acumulándose deudas con los proveedores externos;
- la ineficacia creciente de las empresas públicas, muchas de ellas expropiadas o expropiadas al sector privado, que al pasar a manos del

Estado producen mucho menos que antes.

En consecuencia, preocupados por el inmediato futuro de los venezolanos y obligados a contribuir con nuestra palabra a la afirmación de un clima de paz y de negociaciones que permitan abrirle senderos a una solución no violenta a la mencionada crisis, nos permitimos alertar sobre ello a los gobiernos de nuestros países y a la Cumbre de las Américas, así como expresar nuestro parecer en los términos siguientes:

- a) La severa crisis democrática e institucional, económica y social que afecta a Venezuela y a todos los venezolanos no admite sino soluciones negociadas y sería irresponsable y hasta criminal reducirla o desfigurarla, en su origen y efectos, a una suerte de confrontación entre el gobierno de Nicolás Maduro y el llamado imperialismo norteamericano, o atribuirle a la mera caída de los ingresos petroleros.
- b) Venezuela, a corto plazo y dentro del complejo ambiente que la afecta, signado por la persecución política de los opositores y la ausencia separación de poderes como de balances institucionales, vivirá un proceso electoral para la renovación de los representantes de la soberanía popular en la Asamblea Nacional;

dado lo cual, sólo una observación internacional autorizada, imparcial, y técnicamente calificada, que acepte el Poder Electoral actualmente bajo control de militantes gubernamentales, podrá contribuir con la existencia de garantías para el debate político libre y el carácter justo, equitativo y transparente de los comicios planteados.

c) La corrección de los múltiples desequilibrios macroeconómicos existentes en Venezuela se logrará a través de la implementación de un amplio y complejo plan de ajuste, que incluye múltiples componentes como la racionalización del gasto gubernamental, la eliminación del financiamiento de gasto público deficitario por el Banco Central de Venezuela, la ampliación y diversificación de la producción interna; el estímulo y promoción de la inversión reproductiva; la desregulación de la economía. Pero su implementación, de suyo difícil y orientada a corregir los múltiples desequilibrios macroeconómicos existentes, puede generar efectos inmediatos que golpearían a toda la población, pero en especial al segmento de más bajos ingresos. Y ello reclamará la existencia de un liderazgo capaz de producir consensos democráticos, movilizar y asegurar un amplio apoyo

político por la población, para lo cual será esencial la aplicación de una serie de planes sociales compensatorios efectivos, que mitiguen las adversidades.

d) La corrección de los severos desequilibrios que hoy se padecen en Venezuela exige un cambio radical en el manejo de la cuestión económica, un giro en su modelo político y económico, que tiene que hacerse dentro de un contexto de mucha amplitud. A su vez, tiene que responder a un esfuerzo que ayude a crear las condiciones que aseguren el éxito en la implementación ulterior de un plan de desarrollo sustentable de largo alcance; que busque no solo el progreso sostenido en lo económico, sino también la consecución de los objetivos de desarrollo permanente en materia política, institucional, social, ambiental, tecnológica, científica, cultural y de renovación ética. Solo así podrá salir Venezuela del atolladero que la atenaza, y logrará alcanzar el desarrollo y el progreso sustentable al que tiene derecho y deben aspirar todos los venezolanos, sin distinciones de ningún género.

En suma y como desiderata cabe concluir que la única posibilidad de restablecimiento de la democracia en Venezuela y de una efectiva garantía de los

derechos políticos, económicos y sociales de los venezolanos, pasa por el rescate del principio y sistema de separación de poderes, mediante la designación de sus titulares respetando las garantías democráticas representativa y participativa establecidas en la Constitución, de manera de asegurar su independencia y autonomía, comenzando por el Poder Electoral y a fin de que puedan asegurarse con imparcialidad, el desarrollo de elecciones libres y justas.

Así lo refrendamos, en el día de hoy, nueve de abril de dos mil quince.

Nicolás Ardito B., Panamá; Oscar Arias, Costa Rica; José María Aznar, España; Belisario Betancur, Colombia; Armando Calderón Sol, El Salvador; Felipe Calderón, México; Rafael Ángel Calderón, Costa Rica; Laura Chinchilla, Costa Rica; Alfredo Cristiani, El Salvador; Eduardo Duhalde, Argentina; Vicente Fox, México; Felipe González, España; Lucio Gutiérrez, Ecuador; Osvaldo Hurtado L., Ecuador; Luis Alberto Lacalle, Uruguay; Luis Alberto Monge, Costa Rica; Mireya Moscoso, Panamá; Andrés Pastrana, Colombia; Sebastián Piñera, Chile; Jorge Quiroga, Bolivia; Miguel Ángel Rodríguez, Costa Rica; Julio M. Sanguinetti, Uruguay; Alejandro Toledo, Perú; Álvaro Uribe, Colombia; Juan Carlos Wasmosy, Paraguay **B**

Las implicaciones económicas de las variaciones del precio del petróleo y del precio de las gasolinas, 2013-2015

Salomón Guzmán Rodríguez

Desde el mes de enero de 2013 al mes de abril de 2015, el derrumbe en el precio del petróleo tanto en Estados Unidos (WTI) como en México (Mezcla mexicana) es cercano a los 50 dólares por barril. Los países con mayor dependencia de este *commodity* son los más beneficiados.

Por ejemplo, por regiones en el año de 2013, Europa es la más beneficiada, seguida de Estados Unidos, China e India (Ver Tabla 1). Por el lado de las regiones más perjudicadas son Oriente Medio, seguida por la ex Unión Soviética y África occidental.

Tabla 1

Importación y exportación de petróleo y productos derivados por región de 2013 (miles de barriles diarios)

Región	Importación de crudo	Productos importados	Exportación de crudo	Productos exportación
Europa	9,313	3,324	380	2,019
Estados Unidos	7,719	2,074	112	3,158
China	5,675	1,236	19	612
Otras de Asia Pacífico	4,547	2,971	690	1,933
India	3,825	269	sin dato	1,236
Japón	3,579	951	13	309
Singapur	892	2,125	2	1,695
Australasia	569	464	231	62
Canadá	554	226	2,655	621
Centroamérica	503	1,631	3,039	669
África Oriental y austral	269	417	137	15
Oriente Medio	216	860	17,176	2,263
África del Norte	54	399	1,712	495
Ex Unión soviética	4	126	6,027	2,605
México	sin dato	603	1,212	123
África Occidental	sin dato	276	4,316	137

INDICADORES

Como se observa en la tabla de arriba, el desequilibrio monetario por la caída en el precio del petróleo es notorio y los efectos esperados sobre la dinámica de la economía variados. De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía, los cambios en el precio del barril de crudo viene más explicado en su mayoría por el lado de la oferta que por el lado de la demanda; es decir, hay más oferta que demanda. Las implicaciones de estos desbalances monetarios son importantes de mencionar: por un lado, se podría esperar que el crecimiento económico mundial vendrá explicado por aquellas regiones que son más beneficiadas por la disminución en el precio del barril de crudo, las de ingresos altos, que por aquellas menos beneficiadas, las de ingresos medios bajos; por otro lado, las regiones más beneficiadas experimentan mejoras en sus cuentas públicas, a diferencia de las regiones menos beneficiadas. En esta parte es importante subrayar lo siguiente, el crecimiento económico no vendría explicado por ningún lado; en su caso, mejoran o empeoran las cuentas públicas de los distintos países que conforman la regiones. Por ejemplo, en Estados Unidos es muy probable que el crecimiento económico no se presente en el mediano plazo. Desde 2013 se observa que la caída del barril de crudo ha generado menor precio en las gasolinas, con lo cual podría esperarse que los consumidores gasten más y, en consecuencia, haya mayor actividad económica; sin embargo, se olvida, es una región cuya población tiene ingresos altos, es decir, su preferencia por consumir más es menor con relación aquellas regiones que son menos beneficiadas por la caída en el precio del petróleo. En resumen, por citar un caso, el crecimiento económico en Estados Unidos será menor cuanto menor sea el precio de las gasolinas, explicado por la mayor preferencia a ahorrar. Si los patrones de consumo no cambian frente a caídas en los precios de las gasolinas es poco probable que las regiones ricas, las más beneficiadas, detonen el crecimiento económico mundial. En conclusión,

el crecimiento económico se anula por las diferencias en los patrones de consumo en las economías ricas y pobres. El caso de México es muy diferente económicamente al resto del mundo y el gobierno de Peña Nieto se empeña en no abrir los ojos ante el entorno internacional. Mientras que en Estados Unidos la correlación entre el precio de la gasolina y el precio del barril de petróleo es del 96%, en México es del -97%, desde junio de 2014. Es decir, cuando cae el precio del petróleo, el precio de las gasolinas cae al mismo tiempo en Estados Unidos, y al contrario. En nuestro país no sucede así: el precio de la gasolina no puede disminuir puesto que el Ejecutivo ya estableció precios máximos para 2015, y las condiciones de competitividad no lo permiten hasta 2017. Entonces, ¿se puede bajar el precio de las gasolinas en México para detonar crecimiento económico? La respuesta es sí, y está en manos del Ejecutivo hacerlo; sin embargo, no lo hace por la siguiente razón: el Gobierno federal compra gasolina barata y la vende en el mercado nacional cara. De acuerdo con los reportes financieros de Petróleos Mexicanos, en 2014 se importaron 361 mil barriles diarios de crudo y se pagó por ellos 16 mil millones de pesos; en 2013 se importaron 357 mil barriles diarios de crudo y pago por ellos cerca de los 17 mil millones de pesos; es decir, se ahorraron casi mil millones de pesos. Por su parte, en 2014 se vendieron 777 mil barriles diarios de crudo en México, 10 mil menos que en 2013, con una venta menor en 2014, la comercialización de las gasolinas fue superior a 2013 en cerca de los 24.5 mil millones de pesos. Desde junio de 2014, el precio del barril del petróleo disminuyó 48% y el precio de las gasolinas 23% en Estados Unidos. En México es diferente: mientras el precio del barril de petróleo se desploma 48%, el valor de la gasolina se incrementa 7%. El gobierno priista de Peña Nieto ha empeorado la economía de los mexicanos a costa de mejorar las cuentas públicas. Ante esta situación, el crecimiento económico en México será mediocre. 

INDICADORES

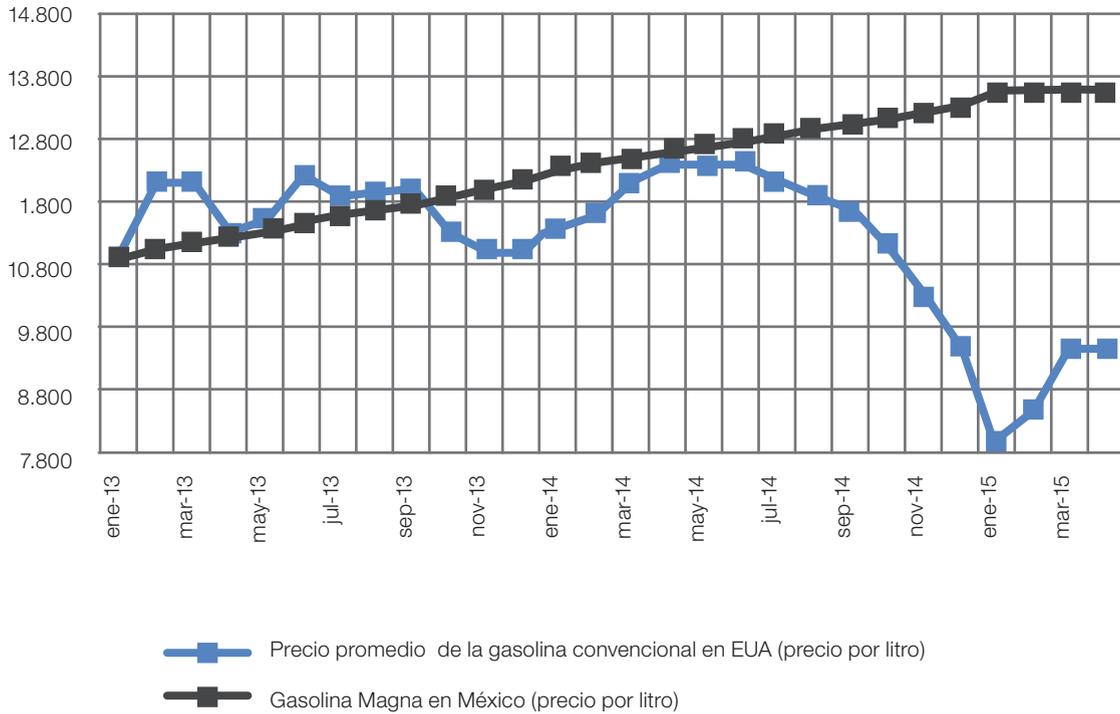
Tabla 2
Precios del petróleo y de las gasolinas en Estados Unidos y México

Fecha	Precio promedio de la gasolina convencional en EUA (pesos por litro)	Gasolina Premium en México (pesos por litro)	Precio del barril en dólares (WTI)	Precio del barril en dólares (Mezcla mexicana)
ene-13	10.94	11.48	94.86	101.45
feb-13	12.11	11.59	95.32	108.17
mar-13	12.12	11.70	92.96	103.88
abr-13	11.31	11.81	92.07	99.19
may-13	11.54	11.92	94.80	98.45
jun-13	12.22	12.03	95.90	96.45
jul-13	11.87	12.14	104.70	100.55
ago-13	11.95	12.25	106.54	101.09
sep-13	12.01	12.36	106.24	100.34
oct-13	11.30	12.47	100.55	94.95
nov-13	10.99	12.58	93.85	89.76
dic-13	11.03	12.69	97.89	92.30
ene-14	11.34	12.90	94.83	90.22
feb-14	11.60	13.01	100.66	94.18
mar-14	12.13	13.12	100.51	93.21
abr-14	12.39	13.23	102.03	95.42
may-14	12.32	13.34	101.80	97.37
jun-14	12.44	13.45	105.16	100.19
jul-14	12.13	13.56	102.39	95.56
ago-14	11.90	13.67	96.08	92.25
sep-14	11.69	13.78	93.17	89.64
oct-14	11.11	13.89	84.34	79.55
nov-14	10.32	14.00	75.70	72.24
dic-14	9.48	14.11	59.29	52.58
ene-15	7.93	14.38	47.37	39.26
feb-15	8.48	14.38	50.83	47.77
mar-15	9.45	14.38	47.85	46.29
abr-15	9.53	14.38	54.63	52.08

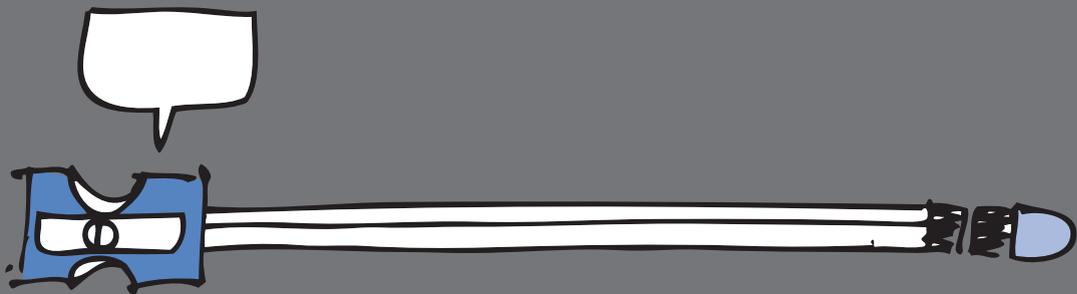
Fuente: elaboración propia con datos de EIA y PEMEX. Se utilizó el tipo de cambio mensual promedio del mes.

INDICADORES

Gráfico 2
Evolución del precio de las gasolinas de México y EUA



Fuente: elaboración propia con datos de EIA y PEMEX. Se utilizó el tipo de cambio mensual promedio del mes.





FUNDACIÓN
**Rafael
PRECIADO**
Hernández, A.C.

www.frph.org.mx

Visite nuestro sitio de internet:

Eventos
Estudios
Boletín Económico
Ediciones
Revista Bien Común en línea



Suscríbase

a la Revista **Bien Común**, referencia del acontecer público nacional e internacional desde un enfoque humanista.

Reciba cada mes en su domicilio el análisis de la agenda política económica y social, así como las investigaciones académicas de la **Fundación Rafael Preciado Hernández**.

Precio de suscripción por un año:
\$300.00 pesos



El importe de la suscripción deberá depositarse en la cuenta Banorte número 0535149357, a nombre de:
Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Favor de enviar copia de la ficha de depósito así como los siguientes datos al correo:

informacion@fundacion.pan.org.mx

Nombre:
 Dirección:
 Ciudad:
 Teléfono:

Colonia:
 Correo electrónico:

C.P.:

Factura a nombre de:
 RFC:
 Dirección:



JUAN FRANCISCO MOLINAR HORCASITAS

∞ 1955 - 2015 ∞

El personal de la Fundación Rafael Preciado Hernández se une al dolor de la familia del Mtro. Juan Francisco Molinar Horcasitas y lamenta de manera sentida y profunda su partida, la madrugada de este jueves.

Tu legado trasciende en quienes gozamos de tu inteligencia, de tu amistad, de tu generosidad y tu pasión por México.

¡Gracias, Maestro!



DESCANSE EN PAZ.