



EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL COMBATE A LA INSEGURIDAD

René A. Jiménez Ornelas*

En los últimos años, México ha sufrido el incremento de sucesos delictivos, lo cual ha contribuido al deterioro del tejido social. Hoy en día, el problema de la violencia expresada en la delincuencia repercute sobre la calidad de vida, la salud y la situación económica, política y social que viven los mexicanos. De acuerdo con distintas agencias internacionales México, se encuentra entre las regiones más violentas del mundo (OPS 1994, Banco Mundial 1993; Cit. en Ramírez y Colabs. 2001), y por lo tanto, una de los más inseguras, donde la corrupción y los hechos delictivos son una realidad



* Coordinador de la Unidad de Análisis sobre Violencia Social en México (UNAVIS/UNAM), Investigador del IISUNAM y Director Técnico del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A.C. (ICESI A.C.) Colaboradores: Aarón Víctor Reyes Rodríguez, Alicia Ordóñez Vázquez, Lucía Mirell Moreno Alva, Miriam Arroyo Belmonte, Mariana Becerra Sánchez.

cotidiana, y donde, además, algunas de las políticas implantadas para combatirlos no están basadas en estudios a profundidad y no cuentan con un seguimiento continuo, sino que, muchas de las veces, se rigen por los criterios de la administración en turno.

El problema de la delincuencia, es un fenómeno complejo que, debe ser abordado tomando en cuenta su naturaleza multicausal. De esta manera, dentro de los factores que se han relacionado con el aumento de la criminalidad, se encuentran los socioeconómicos, demográficos, geográficos, políticos y culturales.

Desde un punto de vista socioeconómico, México se caracteriza por un bajo nivel de vida y una desigual distribución de la riqueza, lo que ha ocasionado que una parte importante de la población sea afectada por la marginalidad y desigualdad social, situación que se ve reflejada en las insuficientes oportunidades de trabajo, generando el desempleo y el subempleo. Un indicador utilizado para el análisis de la criminalidad, es el producto interno bruto (PIB), bajo la hipótesis de que las crisis económicas multiplican la delincuencia. En nuestro país se ha visto que, cuando PIB registra un incremento negativo, la delincuencia alcanza un incremento de dos dígitos (Reforma, 2002).

A pesar de esto, la delincuencia no puede explicarse únicamente por factores económicos; así por ejemplo, los países en vías de desarrollo, y ciertos países desarrollados atribuyen parte de su criminalidad a la miseria existente, sin embargo, en algunos países como Estados Unidos, Canadá y Japón, la tasa de criminalidad ha aumentado con el desarrollo socioeconómico.

Asociado a los problemas socioeconómicos se tienen los factores políticos, por ejemplo, la inestabilidad política, la falta de participación en la vida política de los ciudadanos, la globalización (con la consecuente intervención extranjera) y el juego de partidos, que fomentan la inestabilidad social.

Geográficamente, diversos autores, han mencionado que la delincuencia tiene una distribución territorial, esta distribución se da de acuerdo al contexto de cada entidad federativa, por ejemplo en México, los mayores

índices delictivos tienden a concentrarse en las grandes ciudades como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara.

El caso del D.F. merece un estudio detallado, pues el acelerado progreso científico y tecnológico, así como el perfeccionamiento de los medios de transporte, han apoyado a la producción y al comercio, a la vez que aceleraron el ritmo de las migraciones a las zonas urbanas, propiciando importantes cambios sociales. La multiplicación del número de automóviles, aviones y computadoras, así como el uso de la telefonía celular y las tarjetas de crédito, trajeron como consecuencia cambios en el estilo y ritmo de vida, y como la aparición de una serie de nuevos delitos.

Podemos concluir que, la interacción de todos los factores mencionados influyen en el estado general de un país, dando lugar al aumento en la criminalidad. El caso de México no es la excepción.

De 1960 a 1980, México gozó “el milagro económico populista” (Garza, 1998, revista DEMOS, p. 23), que se caracterizó por un aumento en el producto interno bruto a una tasa anual de 7.1%; el cambio en la estructura económica resultante implicó una acelerada expansión de la población urbana. La característica esencial de esta expansión fue la alta concentración en el área urbana de la Ciudad de México. En los años ochenta, el D.F. experimentó un crecimiento desmedido e incontrolable y una conurbación con el Valle de México. Aún así, el fenómeno criminal se mantenía dentro de los límites controlables pero, no dejaba de presentarse como un signo de alerta para el futuro.

En 1982, la actividad económica y financiera del país se vio sometida a una gran contracción y a elevados índices de inflación a causa de la crisis económica y de la deuda externa. En consecuencia, se dieron importantes cambios sociales que dificultaron e intensificaron de manera acelerada el déficit de vivienda, empleo y servicios públicos. De 1980 a 1990, el índice delictivo registró un aumento del 43%. (INEGI, 1980-1990; Cit. en Ramírez).

A principios de los noventa, México vivió una aparente estabilidad social y económica, situación que coadyuvó a la firma del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, sin embargo, la crisis económica y social estalló (1994-1995) y dos años después la delincuencia volvió a desatarse y las autoridades

incapaces de controlarla, se dieron a la tarea de, cuando menos, maquillar las estadísticas criminales. En 1996 la delincuencia creció 34.4%.

De esta manera, como consecuencia de su magnitud demográfica y como resultado de las políticas económicas y sociales de las últimas décadas, la capital de nuestro país, tiene uno de los mayores niveles de actividad delictiva, situación que se ha convertido en uno de los problemas que más preocupa a los mexicanos.

A pesar de los costos que éste problema representa en términos personales, comunitarios, económicos y sociales, su investigación ha sido soslayada, pues la falta de fuentes de información confiables limita el conocimiento de los verdaderos patrones, tendencias y distribuciones espacio-temporales del delito.

Como todo fenómeno social, la delincuencia requiere de un análisis cuidadoso y sistemático para encontrar explicaciones racionales y posteriormente, estar en condiciones de diseñar políticas sociales tendientes a su solución.

En nuestro país, la forma primaria como se mide el fenómeno delictivo se da contabilizando el número de denuncias presentadas ante el Ministerio Público y en segundo término, por el número de consignaciones judiciales y de sentencias ejecutadas.

La principal limitación que tienen estas formas de cuantificar la incidencia delictiva surge del subregistro, al considerar únicamente los delitos denunciados ante las autoridades, quedando fuera una gran proporción de eventos que no son denunciados. Se sabe que no todas las víctimas de un delito son del conocimiento de la autoridad. Estudios realizados demuestran que una gran mayoría de ciudadanos, optan por no denunciar los delitos de los que han sido víctimas, entre otras razones, por temor a represalias; desconfianza a que las autoridades persigan a los responsables; por la pérdida de tiempo que implica la denuncia; por evitar ser sujetos de chantaje o corrupción, considerar que el daño fue irrelevante o bien porque recibieron un mal trato por parte de las autoridades.

Un segundo aspecto, que limita la posibilidad de contar con un conocimiento real del problema, es la inconsistencia en los registros oficiales,

en la medida en que no todos los delitos denunciados se contabilizan en las estadísticas finales, ya sea por errores de procedimiento, discrecionales o corrupción dentro de los sistemas de procuración y administración de justicia. La ausencia de denuncia ciudadana y la manipulación de las cifras por parte de las autoridades genera, lo que se conoce como “cifra negra” u “oculta” de la delincuencia.

La información obtenida por este medio proporciona una interpretación insuficiente del problema delictivo al utilizar cifras parciales, lo que imposibilita un diseño adecuado de políticas de atención en la materia. Una consecuencia negativa adicional, es la erosión de la confianza entre autoridades y ciudadanos. El sentimiento de inseguridad y desconfianza generalizada opera en contra de la estabilidad social.

Ante esta problemática, se han aportado diversas soluciones desde medidas de autoprotección individuales hasta propuestas más elaboradas por organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas. Por su parte la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, en su carácter de institución de investigación científica, enfocada a la atención de los principales problemas sociales, impulsó la creación de la Unidad de Análisis sobre Violencia Social del Instituto de Investigaciones Sociales (UNAVIS), antes PIIIVOS¹. Su objetivo principal es hacer un diagnóstico de la violencia social en México, así como analizar sus causas, sus principales manifestaciones y efectos sobre grupos específicos de la población y la sociedad en general; con el compromiso de asegurar parcialidad y profundidad en sus resultados.

Para cumplir con el objetivo de mejorar la cuantificación de la criminalidad se ha dado a la tarea de elaborar una serie de encuestas de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, que son un instrumento de medición del fenómeno delictivo con todas las características técnico-metodológicas y de confiabilidad que permitan generalizar los resultados y obtener cifras sobre los delitos cometidos y la percepción de inseguridad. El diagnóstico de la victimización, requiere de métodos descriptivos (distribución de frecuencias, graficación de promedios, error estándar,

1 Proyecto de Investigación Interinstitucional sobre Violencia Social en México.

aplicación de tablas de contingencia múltiples, coeficientes de correlación, etc.), cuya aplicación dependerá del tipo de variables analizadas. También se pueden aplicar modelos logarítmicos lineales y regresiones múltiples, para la búsqueda de asociaciones, métodos geoestadísticos, para estimar patrones de tendencia geográfica, uni y multivariada, así como métodos de análisis de varianza multivariado y análisis factorial. Este tipo de investigación requiere de un análisis de tipo cuantitativo y cualitativo por lo que involucra investigadores de diversas áreas, pues el problema analizado requiere de la interpretación multidisciplinaria e intercambio de ideas sobre violencia, criminalidad y victimización. La explotación anterior, establece las bases para generar Atlas Regionales sobre Violencia que empleen índices de riesgo y matrices geoespaciales con la distribución de las causas, incidencias y los grupos vulnerables.

La importancia de este tipo de encuestas es que, al entrevistar a la población acerca de sus experiencias como víctimas de un delito, se obtiene información que permite planear el combate a la delincuencia sobre bases más firmes. La información recopilada, es sobre los delitos que han sido cometidos en contra de las personas o sus propiedades (el lugar y la hora del incidente, el daño ocasionado, y si éste fue denunciado o no a las autoridades, y sobre las víctimas (su edad, sexo, situación socioeconómica, sus actitudes y conductas respecto al hecho delictivo), así como, la percepción que tiene la población sobre las políticas de seguridad pública; también se incluyen preguntas acerca del comportamiento de las autoridades con las víctimas, con el fin de crear una base de datos, conjuntando los resultados de la encuesta y los datos oficiales disponibles, que pueda ser utilizadas para evaluar el desempeño del sistema de seguridad y justicia, lo cual genera mayores elementos cuantitativos y cualitativos para la acción de políticas de seguridad pública con un carácter integral.

Para ello, en junio de 1998, el PIIVIOS y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM/UNAM) realizaron la “Primera Encuesta sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública” en el Estado de Morelos, realizándose un segundo levantamiento en Octubre del 2001; en 1999 el PIIVIOS, el grupo de Asesores Unidos (GAUSS) y la delegación Gustavo A. Madero del D.F. realizaron la “Primera Encuesta de

Conducta Antisocial y Percepción de la Seguridad Pública”, donde los primeros resultados dan a conocer aspectos claves del fenómeno delictivo hasta antes inaccesibles a través de las fuentes de información oficial.

En el año 2000 se realizó la Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública Nacional Urbana (EVPSPNU), que se levantó en los meses de Septiembre y Octubre del 2000, por la empresa AcNielsen y fue elaborada por la Unidad de Análisis sobre Violencia Social en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y México Unido contra la Delincuencia. Esta encuesta recoge información referente al período comprendido entre Agosto de 1999 y Agosto de 2000.

En el periodo del 7 al 11 de octubre del 2000 se levantó la Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública en el Distrito Federal, donde se aplicaron 2000 cuestionarios a viviendas, mediante un muestreo polietápico. Dicha encuesta se llevó a cabo con el apoyo del Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad (CONSEGU) y el Grupo de Asesores Unidos, S.C. (GAUSSC).

Debido a que esta encuesta exploró la situación delictiva y la percepción de la inseguridad en el D.F, y dado que el objetivo central de este trabajo es mostrar un panorama general de la realidad delictiva, en esta gran urbe, se mencionarán algunos de los resultados más relevantes:

De octubre de 1999 a octubre de 2000, en el 34% de los hogares del Distrito Federal hubo al menos una víctima de la delincuencia, durante éste periodo el 11.2% de personas que viven en el D.F. han sido víctimas de algún delito, es decir, aproximadamente una de cada diez personas.

El delito de mayor incidencia fue el robo, con un porcentaje de 91%, notablemente superior al del resto de los delitos captados por la encuesta. Del total de robos ocurridos, el 71% fueron a personas, 17% de vehículos o accesorios y el resto fue a casas de habitación, comercio y otros.

El 72% de las víctimas, que sufrieron algún tipo de amenaza en el momento en que ocurrió el delito, sólo el 56% fue agredido con una pistola o revólver, el 21% con cuchillo o navaja, el 13% fue agredido de manera verbal, el 4% con rifle o ametralladora, el 4% sufrió lesiones, el 1% fue agredido con un tubo o palo y el resto sufrió otra forma de agresión.

Además del daño físico y psicológico que estas agresiones representan, el 90% de las víctimas tuvo alguna pérdida económica que va desde 25 pesos hasta 40 mil.

Por otra parte, sólo el 26% de las víctimas decidieron denunciar el delito ante las autoridades, el 72% lo hizo ante la agencia del Ministerio Público y el 15% a la policía judicial; de las personas que denunciaron el delito el 76% levantó el acta correspondiente, de los cuales en el 35% de los casos nada sucedió, el 31% está en proceso, el 16% no procedió la denuncia y sólo en el 9% de estas denuncias consignaron a los delincuentes.

Las víctimas que no denunciaron el delito ante las autoridades, argumentaron que fue principalmente por la pérdida de tiempo que esto implica (36%) y por la desconfianza que se tiene en las autoridades (19%), así como por considerar que el delito tiene poca importancia (12%).

La situación delictiva que refleja la encuesta coadyuva a crear un clima generalizado de inseguridad, así el 89% de los encuestados manifestaron sentir algún grado de inseguridad en el D.F., percibiéndose más inseguros en lugares como la vía pública (70.3%), transporte público (64.6%), centros comerciales y mercados (40%); en contraste, los lugares donde se sienten más seguros son el hogar (54.2%) seguido por el centro de trabajo (40.4%).

En el D.F., el 51% de los encuestados opinaron que la seguridad pública sigue igual de deficiente, en comparación con 1999, el 24% considera que la situación empeoró, el 17% opinó que la seguridad va mejorando, mientras que el resto opinó que sigue igual de bien. El 60% de los encuestados refiere, además, el incremento de cierto tipo de delitos en comparación con 1999, siendo los más nombrados los asaltos en la vía pública (21%), la venta de drogas (16.7%), el robo de autos (16.5), entre otros. Cabe mencionar que ésta pregunta capta la percepción de la gente respecto a la seguridad y no necesariamente refleja la situación real de la misma, aunque la percepción cuente en cierta medida con bases objetivas

Las cifras presentadas por la encuesta con relación al cambio de conducta de la población por temor de ser víctima indican que sólo el 41% han dejado de realizar sus actividades más frecuentes como, salir de noche, usar joyas,

llevar dinero en efectivo, entre otras; el porcentaje restante de la población encuestada no ha puesto interés en cambiar sus actitudes ante la situación.

En cuanto a la percepción que la ciudadanía tiene de sus autoridades, la encuesta encontró que el desempeño de la policía preventiva, de patrulleros y la policía auxiliar es calificada como regular (41.9%), a pesar de ello, son a los que mejor calificó la gente, mientras que los peores calificados fueron los agentes del ministerio público (ya que el 34.1% de los encuestados calificó como pésimo su desempeño). La actuación de las autoridades del D.F., en materia de seguridad pública, fue calificada como regular (45.3%), aunque casi la misma proporción de los entrevistados opinó que es mala o pésima.

Los resultados de esta encuesta permitieron conocer un panorama más real de la delincuencia en la Ciudad de México, generando un precedente para la realización de nuevas encuestas tanto a nivel nacional como estatal.

Con el fin de continuar con esta importante labor, la UNAVIS participó en las reuniones preparatorias y de trabajo que dieron como resultado la creación del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad², organización civil cuyos productos inmediatos son la 1ra y 2da Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI-1 y ENSI-2), convirtiéndose a la par de la UNAVIS en un Instituto de estudios e información a profundidad sobre la victimización y percepción de la inseguridad pública de este país.

De esta forma, la UNAVIS ha sostenido un trabajo constante con el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, cuyo propósito es la realización de al menos una encuesta al año con el fin de contar con información periódica sobre la percepción de la inseguridad existente y de conocer las experiencias de aquellos mexicanos que han sido víctimas de la delincuencia en el país.

La primera Encuesta Nacional de Inseguridad 2001 (ENSI 1) fue levantada por las empresas encuestadoras: Ipsos, BIMSA, Berumen y

2 Conformado por la revista Este país, el Instituto Tecnológico de Monterrey, el Consejo Coordinador Empresarial, la UNAM y la COPARMEX.

Asociados, Consulta Mitofsky y GAUSSC. La muestra consta de 35001 cuestionarios elaborados conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por las Naciones Unidas. El tamaño de la muestra por estado fue un aproximado de 1,100 casos para alcanzar un error estimado del ± 4.5 a un nivel de confianza del 95% lo que le confiere una representatividad nacional y estatal.

Al igual que la Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública en el Distrito Federal (2000), se mencionarán algunos de los principales resultados, en materia de percepción de la inseguridad y victimización en la Ciudad de México, obtenidos por la ENSI-1.

Durante el 2001 el 39% de los habitantes del D.F. fueron víctimas de algún delito, siendo el robo el principal ilícito con el 98%, de este porcentaje, el 79% fue robo a transeúnte, el 16% a vehículos/accesorios y 7% a casa habitación.

El 55% de los victimizados sufrió algún tipo de agresión y 89% sufrió alguna pérdida material, que va desde los 200 hasta los 50 mil pesos.

El 76% de la población victimizada no reportó el delito, entre las principales razones se encuentran las siguientes: Pérdida de tiempo 39%, desconfianza en las autoridades 20% y trámites largos y difíciles 17%. De las personas que reportaron el delito (24%), el 74% lo hizo ante el Ministerio Público, el 18% ante un policía preventivo o municipal y el 7% a la policía judicial.

De las personas que reportaron el delito, el 82% levantó un acta ante el Ministerio Público y como resultado en el 51% de los casos nada sucedió, en el 22% no procedió la denuncia, el 14% está en proceso y sólo en el 9% de los casos se consignó al delincuente.

En cuanto a la percepción de la inseguridad pública en el país, la ciudad de México ocupa el primer lugar, ya que el 80% de los capitalinos se perciben algo o muy inseguros. Los lugares en los que manifiestan sentir mayor inseguridad, son el transporte público con el 81%, siguiéndole la vía pública con un 77%, mercados con el 58%, sintiéndose un poco más resguardados en sus hogares con el 19%.

El 40% de los encuestados considera que ha aumentado el delito de venta de drogas al menudeo, siguiéndole los secuestros con el 37% y el abuso de autoridad con el 29%. Al ser el robo el principal ilícito, los capitalinos perciben un aumento en los siguientes tipos de hurto: 63% en la vía pública, 55% de autos, 35% a comercios.

Por temor a ser víctima de algún delito en la ciudad, el 39% de las personas han dejado de hacer las siguientes actividades: 82% salir de noche, 44% llevar dinero en efectivo y 41% usar joyas.

Para comprender de mejor manera el fenómeno delictivo, es necesario tener una continuidad en la recolección de datos que muestren la distribución del delito, así el ICESI realizó por segunda ocasión la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-2), al igual que la ENSI-1, se elaboró conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por las Naciones Unidas. Contempla información sobre la percepción de inseguridad y sobre el historial de victimización para el primer semestre (enero-junio) de 2002, con una muestra total de 35,174 cuestionarios aplicados en hogares de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, seleccionados bajo un criterio estratificado y por conglomerados. Para el primer semestre de 2002, el 83% de los capitalinos dijo percibir algo o muy insegura su ciudad, en los lugares donde se siente más inseguros son el transporte público con el 83%, la vía pública con el 76% y mercados con el 66%.

También perciben que se han incrementado los delitos diferentes al robo tales como: ventas de drogas al menudeo (63%), narcotráfico (51%), secuestro express (50%) y secuestro (47%).

En cuanto al robo, perciben que ha aumentado a usuarios de taxis (51%) a pasajeros de transporte público (51%), en la vía pública (50%) y el robo de autos (47%).

El 38% ha dejado de realizar ciertas actividades por temor a ser victimizado, 82% dejó de salir de noche, 59% llevar dinero en efectivo y el 62% usar joyas.

Como se pudo observar a través de las cifras arrojadas por las encuestas, la realidad delictiva en el D.F. es muy diferente a la presentada por las

estadísticas oficiales, en consecuencia es indispensable la realización y el análisis de encuestas de victimización, ya que, a través de estos instrumentos, se obtiene un conocimiento más cercano a la realidad del delito en México, y puede ayudar a decidir sobre los hechos ocurridos para reducir o limitar sus efectos y poder prevenirlos, pues la delincuencia repercute en diversas esferas del acontecer diario como la calidad de vida, la salud, la economía e incluso la estabilidad política de una nación.

Este problema se ve agudizado por la estrategia gubernamental que se ha adoptado para enfrentarlo, y que lejos de servir para frenar el crecimiento de la criminalidad, parece destinada a favorecerlo.

Las acciones de combate a la delincuencia, que ha propuesto el gobierno del D.F. se pueden sintetizar en los siguientes ejes principales:

- a) El acento en las políticas sociales orientadas al combate de la pobreza y exclusión social (empleo, salario y cultura), atención a los sectores de mayor riesgo (niños en edad escolar, niños de la calle y jóvenes), así como la prevención del delito, en particular la atención a la violencia intrafamiliar.
- b) Combate contra la corrupción de policías y su vinculación con el delito, desde los agentes hasta los mandos medios y superiores de la SSP y la PGJDF.
- c) La descentralización de funciones policiales a las demarcaciones delegacionales, la formación de la policía comunitaria, más cercana a los ciudadanos, la creación en diversos niveles de Comités Ciudadanos de Seguridad para concretar la participación ciudadana, en la denuncia de los delitos, la comunicación con las autoridades y el seguimiento y evaluación del trabajo policial.
- d) La multiplicación de operativos de prevención, protección y persecución del delito en los ámbitos más problemáticos: carreteras de ingreso a la capital, colonias con alta concentración delictiva, áreas de mayor incidencia delictiva, corredores turísticos, bancos y comercios, transportes colectivos, y locales de escuelas.

- e) Desarrollo de mayores y mejores relaciones de coordinación y flujo de información con las policías preventivas y judiciales federales, de los estados y municipios limítrofes con el D.F. e integrados a la ZMVM.
- f) El incremento en el apoyo y la protección de las víctimas de delitos en los planos psicológico, social y legal.
- g) La reorganización del sistema penitenciario, mediante la depuración del personal carcelario y sus mandos, la introducción de nuevas formas para el cumplimiento de la pena en los casos leves y así liberar capacidades, la promoción del trabajo productivo de los reclusos, y el desarrollo de actividades educativas.
- h) La presentación a la Asamblea Legislativa, de iniciativas de reformas legales para hacer más operativa la legislación en este campo, mediante el incremento en las penalidades, la introducción de delitos que hasta ahora no se contemplaban o la penalización de algunos otros que no se consideraban graves. Desde diciembre de 1997, se han dictaminado y aprobado 9 leyes o reformas a leyes existentes, que tienen relación directa o indirecta con la prevención o combate al delito. (Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México, 2000).

Sin embargo, éstas medidas para combatir la delincuencia no han sido implementadas, contradictoriamente en el gobierno del D.F. han decidido contratar los servicios de la consultoría del ex alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, cuya asesoría durará un año y el monto total de su pago es de 4 millones de dólares. Lo que incluye no sólo al ex alcalde, sino todo su equipo de trabajo. Sus servicios los pagará la iniciativa privada, a través de un fideicomiso que no maneja el gobierno.

El ex alcalde de Nueva York basó parte de su estrategia para reducir la delincuencia, en esta ciudad, en la teoría de las ventanas rotas, la cual se basa en el resultado del experimento realizado por Phillip Zimbardo (1969), el cual sostiene que: Si se deja un coche estacionado con un vidrio roto en la calle, al cabo de unos días lo más probable es que se crea que está abandonado y al poco tiempo alguien acabe por vandalizarlo. Si el dueño se preocupa por arreglar la ventana los criminales no tocarán el vehículo, porque ven que alguien está pendiente de él.

Este experimento fue retomado por los criminólogos George Kelling y Catherine Coles, quienes utilizaron la metáfora de las ventanas rotas para explicar por qué las comunidades de ciudades importantes pueden caer en el desorden y después en el crimen organizado si nadie atiende el mantenimiento básico de las ventanas rotas de los inmuebles dentro de una ciudad. Esta teoría plantea que el mantenimiento y supervisión del orden de las situaciones y cosas, por insignificantes que parezcan, logra disminuir y controlar los problemas relacionados con conductas ilícitas o delincuencia organizada.

La premisa básica es que el miedo al crimen en las ciudades está directamente relacionado con los pequeños actos de desorden, que por sí solos, no constituyen delitos graves. Como el cristal quebrado del automóvil, estos actos de desorden –por ejemplo, la multiplicación de la mendicidad, la prostitución o el tráfico de drogas en una calle–, servirían de señal para los hampones que, al ver que nadie está pendiente de esas pequeñas ofensas, se adueñan de la acera y comienzan a perpetuar actos ilícitos más serios (Fernández, J, 2002).

Según la teoría, es suficiente con preocuparse por restablecer el orden en la calle, para que se cree un círculo virtuoso, que conduzca a una reducción drástica de la violencia, que a su vez, permita que los ciudadanos vuelvan a pasear tranquilos por las avenidas y que los negocios prosperen.

El programa de cero tolerancia retoma la teoría de las ventanas rotas y consiste en castigar todos los delitos incluidas las infracciones menores, además cuenta con los siguientes subprogramas:

1. Retirar las armas de fuego de las calles de la ciudad.
2. Frenar la violencia juvenil en las escuelas y en la calle.
3. Expulsar a los narcotraficantes de la ciudad.
4. Quebrantar el ciclo de la violencia doméstica.
5. Reclamar espacios públicos en la ciudad.
 - Ruido excesivo
 - Autos estacionados en lugares públicos
 - Prostitución callejera
 - Mendicidad y vagabundez en particular frente a cajeros automáticos

- Limpiadores de parabrisas
- Vandalismo Graffiti
- Vendedores ambulantes
- Clubes ruidosos y discotecas ilegales

1. Reducir el crimen relacionado con el robo de autos.
2. Eliminar los altos niveles de corrupción en los cuerpos policíacos.

En lo que respecta a la implementación del programa Tolerancia Cero en la Ciudad de México, el equipo de Giuliani entregó en febrero una evaluación que incluye dos grandes aspectos: cómo está organizada la policía, sus problemas y cómo funciona el marco legal y la capacidad de sanción frente a un trasgresor de la ley; también emitirá recomendaciones y propuestas para el combate a la delincuencia y será decisión de la autoridad determinar cuáles se aplicarán.

A pesar de que las propuestas de Giuliani no se han implementado, el gobierno de la Ciudad de México ha comenzado a adoptar medidas que se desprenden del modelo de Cero Tolerancia, ejemplo de esto, es la propuesta de una ley de Convivencia Ciudadana que sanciona, entre otras conductas, la venta de los comerciantes ambulantes en la vía pública sin autorización, así como a franeleros; además ha aplicado las siguientes medidas: No permitir que se tomen monumentos históricos, no consentir el vandalismo en los juegos de fútbol, hacer más rigurosas las reglas de tránsito, colaborar con la iniciativa privada para el resguardo y el arreglo urbano de las principales zonas donde se concentra la actividad económica, como son: Santa Fe, paseo de la Reforma, Insurgentes, Polanco, Roma-Condesa.

La propuesta de implementar en la Ciudad de México el programa de cero tolerancia, ha causado gran controversia en todos los sectores de la población, de acuerdo a una encuesta del periódico Reforma, entre la ciudadanía la opinión se encuentra dividida, así, el 27% de los encuestados considera el programa como malo o muy malo (Encuesta de Enero 2003, Reforma).

Entre las principales críticas que se le hacen al programa están las diferencias entre México y Nueva York, que no sólo dificultan la aplicación

de las medidas de Giuliani, sino que podrían significar un riesgo para la población; se han señalado sobre todo en cuatro rubros: legales, socio-culturales, geográficos y económicos.

En primer lugar, los sistemas penales en México y Estados Unidos son muy distintos, allá la policía tiene más facultades para intervenir y reducir los índices de la delincuencia, básicamente en la investigación de los delitos. En nuestro país el Ministerio Público tiene en exclusiva esa facultad.

No hay que olvidar el precedente neoyorquino de excesos policíacos. El programa Tolerancia Cero aumenta demasiado la expectativa en la intervención policial y México no tiene policías de calidad para hacer estrategias de intervención eficientes. Una policía más poderosa, mal preparada y corrupta, agudizaría el problema de violencia e inseguridad, porque no existen los elementos para frenar la discrecionalidad de nuestra policía. Se trata de dos fuerzas policíacas totalmente diferentes, así por ejemplo, los mexicanos tienen un entrenamiento de tres a seis meses, mientras que los de Nueva York reciben adiestramiento durante dos años; los salarios son diametralmente distintos y sobre todo, la inseguridad laboral con la que trabajan los policías mexicanos, ya que Ciudad de México tiene unas de las tasas más altas de homicidios de policías a escala internacional (Arroyo Cit. en Cantú, 2003). Además, existe una ausencia de cultura de la legalidad, ya que ni los ciudadanos, ni autoridades cumplen la ley.

En cuanto al aspecto geográfico, los criminólogos sostienen que es más fácil reducir los índices delictivos en zonas específicas como la ciudad neoyorquina, que en una como el Distrito Federal que tiene dimensiones y población gigantescas.

Respecto a las diferencias culturales, la idiosincrasia, los recursos y los valores de los neoyorquinos son diferentes a los de los habitantes del D.F. Otra diferencia son las causas por las cuales se cometen los delitos, en México el mayor índice delictivo es por delitos patrimoniales, mientras que en Nueva York, durante la época de Giuliani, nada de esto ocurrió.

Con referencia a la situación económica, en Nueva York, se conjuntaron varios factores que favorecieron el éxito del programa: Hubo una década de crecimiento económico acelerado; el término de la crisis del “crack” que

asoló a la ciudad en los 80; un cambio en la composición de la población joven, que llegó a estudiar y a trabajar, un incremento en los empleos, en los ingresos y las acciones de la policía -factor menor-. (Ruiz Harrel, 2003)

En cuanto a los ambulantes, los limpiadores de parabrisas, los tragafuegos, y los indigentes, el volumen que hay en la ciudad de México, no tiene nada que ver con los que hay en Nueva York. Según especialistas en el tema, se teme que al no haber condiciones económicas para que sobrevivan de otra forma se vuelvan delincuentes.

Aunque Giuliani recalca que en cuatro años habrá resultados, se deslinda de un posible fracaso del programa al aclarar que su labor es la de dar recomendaciones dentro del marco de la legalidad, pero la responsabilidad de aplicarla está en manos de la policía capitalina, además Arroyo (Cit en Cantú, 2003) señala que es posible que el programa tenga resultados visibles y espectaculares a corto plazo, olvidándose sin embargo, que es a largo plazo cuando funcionan las estrategias de carácter policial. Las autoridades capitalinas sólo han considerado la experiencia neoyorquina y se han olvidado de experiencias nacionales e internacionales.

En la experiencia nacional, la UNAM³ y la UAM⁴ han propuesto modelos que se centran en combatir el problema de la criminalidad, ya sea desde una perspectiva integral -que contempla a policías, jueces, procuraduría, penales, legislación y percepción ciudadana- o bien, atacar las causas del fenómeno y no, como el programa cero tolerancia, a aumentar la dureza policial. Aunque dichos modelos están basados en la realidad mexicana y son más acordes con las propuestas del gobierno capitalino respecto al combate de la delincuencia, fueron rechazados.

En la experiencia internacional existen por lo menos, dos grandes corrientes sobre el quehacer policial. La primera posición y más convencional apuesta que, todos los esfuerzos y recursos, deben darse al fortalecimiento de la policía para abatir la inseguridad; la segunda, más

3 Universidad Nacional Autónoma de México.

4 Universidad Autónoma Metropolitana.

moderna, reduce las expectativas en la policía y apuesta por una estrategia múltiple más de tipo social que permite la inserción de la policía a la comunidad para abrir canales de comunicación y de confianza.

CONCLUSIONES

Los capitalinos están sufriendo las consecuencias del deterioro social, como se expuso, uno de los costos más visibles y duros es el aumento incesante de los índices de la criminalidad. Además, la inseguridad esta erosionando no sólo la calidad de vida de cada uno de los habitantes del país, sino también, la credibilidad y legitimidad de todas las instituciones, partidos políticos, el congreso, autoridades federales y locales, por lo que no deben existir diferencias ideológicas sino acciones comunes, ya que está en riesgo la propia estructura social.

Esta situación ha conducido a la opinión pública a exigir políticas sociales agresivas bien articuladas, gerenciadas y efectivas. Un modelo como el Cero Tolerancia si se copia a la exactitud no funciona, por ser el fenómeno de la delincuencia una cuestión social y por ello resulta complicado exportar soluciones. Lo que sí se puede es compartir experiencia y a aplicarlas a las similitudes.

Para que las políticas de Seguridad Pública funcionen deben considerarse dos tipos de problemas, el primero se refiere a aquellos factores sociales que por su origen y magnitud les corresponde atender de manera conjunta a los sectores publico, privado y social, entre los que destacan, el desempleo y subempleo, la pobreza extrema, el incremento de las adicciones, mayor violencia en el entorno social intrafamiliar y en las conductas delictivas.

El segundo problema se refiere a fenómenos institucionales cuya solución provendrá de la adopción de una nueva cultura general de prevención. Combatiendo la impunidad, la deficiente gestión pública, la disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria. Ulloa, F(2002).

Diversos especialistas en el tema como Louis Vacquant (2000) advierten, sobre la ineficiencia y los riesgos que trae consigo adoptar un razonamiento basado en el aumento cada vez más intenso de la represión como solución

de la criminalidad, considerando además que no se han observado correlaciones significativas entre el aumento en el número de años de prisión y las tasas de criminalidad a mediano y largo plazo, lo que lleva a omitir las causas básicas que están generando el problema, dado que es posible convertir a los pobres en criminales potenciales y a su vez aislarlos en vez de abordar una solución.

Para que esto suceda, tiene que darse un cambio sustancial en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. La policía debe ser un cuerpo que se interese por todos los delitos y ser una presencia constante que camina por el barrio, es decir, estar directamente vinculada con sus habitantes y los problemas de la zona.

BIBLIOGRAFIA

- Cantú, Marielena. Giuliani Superstar. Milenio Semanal. Número 279. 20 de enero del 2003.
- Fernández, J. La teoría de las ventanas rotas. 13 de Noviembre del 2002. <http://www.expansion.com.mx>
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México. Gobierno del D.F. Oficialía mayor. México, 2000.
- Garza, G. (1998). Revista DEMOS. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.
- Peñalosa, Javier. Ebrard contra la inseguridad. Expansión. Número 862. 2 de Abril del 2003.
- Ramírez A., Teoría de las Ventanas Rotas. Suplemento mensual de Excelsior. Año 1 Número 1. 29 de octubre del 2001.
- Ramírez, T; Zurita, B, et al. (2001). Tendencias y causas del delito violento en el Distrito Federal de México. En Fajnzylber, P; Lederman, D, y Loayza, N. Crimen y violencia en América Latina. Alfaomega. Colombia.
- Reforma. Encuesta telefónica sobre la Cero Tolerancia. 15 de enero del 2003.
- Ruiz Harrell. Tolerancia cero un fracaso seguro. La convivencia. Reforma. 1 enero de 2003.
- Sierra, A. Prefieren a Giuliani sobre UAM y UNAM. 14 de octubre del 2002. En www.Reforma.com
- Ulloa, F(2002). La policía y la cero tolerancia. Revista de administración pública. La administración de la seguridad pública y las políticas en México. No. 106. sep-nov. 2002 p.111-149.