
IV. Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México

Miguel Quintana Navarrete, Xiao Recio Blanco
y Juan Salgado Ibarra

Introducción

Las atribuciones de las autoridades municipales en materia de seguridad pública ocupan un lugar central en los debates legislativos y políticos para buscar soluciones estructurales a la crisis de inseguridad que México atraviesa actualmente. Los titulares del Poder Ejecutivo en los tres ámbitos (federal, estatal y municipal) tienen distintas perspectivas sobre este punto, sin poder llegar a un consenso, al menos hasta el momento de redactar este documento.

Si bien el Secretariado Ejecutivo y el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública se han constituido como importantes espacios catalizadores para dirimir estos asuntos, diversos intereses relacionados con la capacidad de mando de las policías locales, la gobernabilidad, el acceso a recursos financieros federales y la redistribución del poder para tomar decisiones en materia de seguridad y prevención del delito han estancado las negociaciones legislativas y políticas en este importante tema.

El 6 de octubre de 2010, el Ejecutivo federal presentó ante el Senado de la República una iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 21, 73, 115 y 116 de la Constitución federal, con la finalidad de establecer las bases normativas para concentrar el mando de las instituciones policiales locales en los gobiernos estatales. Esta iniciativa busca conciliar las distintas posiciones políticas en la materia. No contempla la desaparición de

las instituciones policiales municipales, pero condiciona su permanencia a criterios de acreditación y establece el mando del gobernador sobre estas instituciones policiales.

Si ambas cámaras legislativas aprueban esta iniciativa en los términos que fue planteada inicialmente, esto representaría la mayor transformación de la estructura policial en la historia contemporánea de México. En el momento de escribir este capítulo, todavía no se dictamina ni se discute a fondo esta iniciativa en el Senado, ni hay contrapropuestas por parte de los distintos partidos. Esto genera un entorno de incertidumbre en el diseño, la instrumentación y la evaluación de la política municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito.

Sin embargo, es importante considerar que la literatura nacional e internacional sobre seguridad pública reconoce la complejidad y la diversidad de actores y de procesos de toma de decisiones que son necesarios para diseñar, instrumentar y evaluar las políticas de seguridad. Este reconocimiento implica tomar en cuenta que no sólo son las instituciones policiales las responsables de generar comunidades más seguras en el ámbito municipal, sino que es necesaria la interacción de las distintas instituciones de gobierno local para poder prevenir efectivamente el delito y mejorar las condiciones de convivencia ciudadana.

Oran R. Young (2008: 844-845) señala que hay una tendencia natural a reducir el concepto de política pública a las acciones de los gobiernos, concebidos como organizaciones que tienen la autoridad para tomar decisiones públicas que atiendan conjuntos más o menos bien definidos de temas o asuntos. Sin embargo, Young considera que esta perspectiva oscurece el hecho de que el ámbito de acción de los gobiernos es variable y depende de las limitaciones presupuestales, ideológicas y de recursos humanos para la formulación de sus agendas.

Esto es particularmente importante para la formulación de la agenda de seguridad pública y prevención del delito en los municipios. La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (en adelante Encuesta 2009), tal como está diseñada, permite evaluar limitadamente las políticas de seguridad pública y prevención del delito en el ámbito municipal,

considerando que contempla un solo modelo de acción gubernamental y que ésta se focaliza en temas bien definidos de manera homogénea en todo el país, tal como se señala en la primera parte del párrafo anterior. Sin embargo, de acuerdo con lo que establece Young, la formulación de agendas municipales de seguridad pública y prevención del delito en el ámbito municipal en México es altamente heterogénea. Si bien es complicado diseñar un instrumento estadístico que responda a la diversidad y la complejidad de los retos municipales en la materia, es importante buscar opciones que permitan conocer más los distintos modelos de respuesta institucional y de colaboración interinstitucional para responder a la inseguridad y al delito en los municipios mexicanos.

Los objetivos de este capítulo son identificar los retos que enfrentan las administraciones municipales en este terreno, señalar las necesidades de información en la materia (información de incidencia delictiva e información sobre gestión policial); analizar los resultados de la Encuesta 2009, así como los pocos datos sobre seguridad pública que fueron recabados en las encuestas de desarrollo municipal (EDM) 1995, 2000 y 2002; problematizar estos resultados en el entorno legislativo y político actual, y comentar el potencial que tienen estos instrumentos.

La función de seguridad pública en el ámbito municipal: antecedentes y situación actual

Revisión de las reformas normativas en la materia

El fundamento teórico y constitucional del gobierno municipal en México está contenido en el artículo 115. Las reformas de 1983 y 1999 tuvieron como finalidad principal fortalecer jurídica y políticamente a los municipios y a sus órganos de gobierno. Entre otras modificaciones significativas, se les confirió jerarquía constitucional a ciertas prerrogativas que habían sido absorbidas en mayor o menor medida por los estados y la Federación, y se les autorizó para aprobar sus bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el ámbito de su competencia. El resultado fue el

aseguramiento de un radio de acción municipal con límites definidos, aunque de manera general.

En materia de seguridad pública, la reforma de 1983 (artículo 115 constitucional, fracción III, inciso h) estableció que el servicio de seguridad pública y tránsito estaría a cargo de los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinaran las leyes. La reforma de 1999 modificó de nuevo ese precepto para establecer que “[l]os municipios tendrán a su cargo el servicio público de seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva y tránsito”, redacción que se mantiene hasta la actualidad.¹

Este trato superficial de la seguridad pública sugería que se trataba de un tema sin mayor trascendencia, confinado de manera casi exclusiva a la acción municipal. Los ayuntamientos históricamente dieron cumplimiento al mandato constitucional desarrollando su actividad en torno a las facultades expresamente señaladas en esos artículos. Es decir, aprobando los bandos de policía y gobierno, y desempeñando las labores de policía preventiva y de tránsito. En ese sentido, la seguridad pública estaba dominada por una concepción policial bastante limitada. Sin embargo, la reforma al artículo 21 de 2008 modificó de modo sustancial esta situación:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala [...] El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

¹ Como se señaló, al momento de redactar este capítulo aún no había sido dictaminada ni aprobada la Iniciativa Legislativa en Materia de Mando Único Policial.

- a)* La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b)* El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.
- c)* La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d)* Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- e)* Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Aunque el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue creado desde 1994, son la reforma de 2008 y la entrada en vigor un año más tarde de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública las que le confieren a la seguridad pública un cariz integral, en dos sentidos. En primer lugar, porque la seguridad pública se convierte en un tema de interés nacional, en el que los tres órdenes de gobierno están constitucionalmente obligados a colaborar, lo que ha supuesto mayor injerencia federal y estatal en la seguridad pública, un tema anteriormente reservado casi por completo a los municipios. En segundo lugar, porque ya no incluye sólo la labor policial tradicional, sino también la prevención de los delitos y otras funciones —como la investigación y la persecución de delitos— que previamente no estaban consideradas como actividades de seguridad pública.

La novedosa aproximación integral a la seguridad pública ha creado problemas de distribución de competencias que distintas leyes, tanto federales como estatales, han intentado resolver. En el próximo apartado se citarán brevemente algunos ejemplos.

Análisis de leyes federales y estatales bajo el modelo integral de seguridad pública

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

Esta ley establece de forma muy genérica el objetivo fundamental del desempeño de la seguridad pública. Destacan tanto la protección de la integridad física de personas y bienes como la prevención de la comisión de delitos e infracciones (artículo 2). En cuanto a la distribución de competencias, la ley se limita a afirmar que “al Departamento y a la Procuraduría” les corresponde el ejercicio de las funciones de seguridad pública en el Distrito Federal (artículo 4). La presente ley no realiza una exposición exhaustiva de las funciones que debe desempeñar la policía.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta norma dispone las funciones que debe desempeñar la Secretaría de Seguridad Pública. En este caso, sí se realiza una exposición concreta (artículo 30 bis). A efectos de este estudio, se destacan las siguientes:

- VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;
- XII. salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;
- XIII. establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;
- XXVI. promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia.

Ley de la Policía Federal

La ley genera una serie de obligaciones y funciones para la Policía Federal (artículo 8). La relación, que se extiende a lo largo de cua-

renta y siete apartados, incide incluso en determinadas cuestiones puramente procedimentales.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Esta norma desarrolla las funciones relacionadas con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se encomienda el ejercicio de la seguridad pública a “la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios” (artículo 2) y se señalan los temas sobre los que tales instancias deberán coordinarse (artículo 7). En cuanto a la competencia específica de cada una, se señala que “la coordinación, evaluación y seguimiento de lo dispuesto en esta Ley, se hará con respeto a las atribuciones que la Constitución establece para las instituciones y autoridades que integran el Sistema” (artículo 8). El artículo 39 señala atribuciones específicas para la federación (apartado A), las cuales se limitan al ámbito de la aplicación de controles de confianza y depuración de los medios de selección de personal, así como a la coordinación de las acciones para la vigilancia y la protección de las instalaciones estratégicas.

La ley hace énfasis en la necesidad de coordinación entre entidades dentro del marco del artículo 15, fracciones III, inciso h, y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e invita a las leyes estatales a profundizar en el establecimiento de mecanismos de coordinación para la prevención del delito.

También encomienda a las diversas autoridades de seguridad pública la generación de mecanismos para la prevención social del delito y el desarrollo de programas para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos.

La ley proporciona criterios para el establecimiento de acciones coordinadas en materia de seguridad pública, para la coordinación entre agencias gubernamentales y para la colaboración entre municipios o entidades federativas.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la misma línea que la anterior, la presente ley incide en la necesidad de coordinación entre entidades, desde la recopilación de

información tendente a la prevención de los delitos hasta el empleo de herramientas de geoestadística. Sin embargo, la ley no prevé coordinación desde el punto de vista operativo (artículo 21).

Como se puede apreciar, no hay lineamientos constitucionales o legales en México que distribuyan competencias entre los distintos órdenes de gobierno de forma clara, precisa y eficiente. Esta problemática tiene dos vertientes íntimamente ligadas. Por un lado, las normas que regulan la actividad de cada orden de gobierno y cada institución son defectuosas e insuficientes. Y, por el otro, en el contexto de coordinación promovido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, las reglas resienten la multiplicidad y la falta de especificidad. Es decir, las atribuciones se señalan genéricamente como materia de coordinación, sin que existan referentes orgánicos que provean una orientación en el discernimiento de las responsabilidades de cada institución.

Esta ausencia de estándares constitucionales y legales es significativa porque deja sin punto de partida al sistema, ya que no le otorga bases sólidas para llevar a cabo su finalidad de "...establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en esta materia" (artículo 1 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Los retos para la política municipal de seguridad pública ante los alcances y límites de la Encuesta 2009

Si bien no es posible realizar un análisis histórico entre las encuestas anteriores (EDM 1995, 2000 y 2002) y la presente Encuesta 2009, determinadas cuestiones planteadas en la Encuesta 2009 pueden resultar de ayuda a fin de establecer ciertas prioridades en la gestión policial a nivel local. Las versiones 1995, 2000 y 2002 de la EDM no incorporaban una sección específica de seguridad pública y justicia municipal, y sólo contenían variables muy agregadas sobre temas relacionados con la seguridad pública municipal. La falta de variables específicas en estos temas en las versiones anteriores de la Encuesta hace imposible la comparación y la formulación de series de tiempo.

Complementariedad de la incidencia delictiva y de la información necesaria para la prevención del delito

Como se señaló al inicio de este capítulo, el problema de la inseguridad en México ha permeado de tal forma la vida pública que es hoy en día el principal tema de preocupación de los administradores públicos de los tres niveles de gobierno, siendo en parte fundamento de su legitimidad y su imagen ante la ciudadanía. A este respecto, la participación ciudadana en el diseño de políticas de seguridad pública y en el seguimiento a las mismas constituye un factor que ha ido ganando relevancia. La apertura de los gobiernos a las propuestas de la sociedad civil, un planteamiento *de lege ferenda* en cuanto al estudio de las necesidades de reforma legislativa, supone un cambio de paradigma (del oscurantismo a la transparencia) y de manera de actuar (de la coerción a la cohesión). Los gobiernos municipales deben ocuparse de múltiples cuestiones aparentemente inconexas pero que, en realidad, cobran una especial relevancia cuando se analizan desde una perspectiva amplia de la seguridad pública: la generación de espacios de convivencia social, la resolución no violenta de conflictos, la realización y el mantenimiento de obras públicas, el saneamiento de las finanzas públicas, el cumplimiento de la ley, entre otros.

Ante el actual clima de inseguridad creciente, la reacción por parte de las autoridades públicas; tanto en el ámbito municipal como en otros ámbitos de gobierno, se ha centrado en el desarrollo de políticas inmediatas de carácter reactivo, medidas de acción directa como el aumento del número de policías o la adquisición de nuevo material; es decir, medidas de corto plazo que poco o nada contribuyen a configurar una solución sostenible y a responder a las complejas raíces del problema.

En líneas generales, la acción policial en las sociedades democráticas se considera como un sustrato básico para la paz social. La acción policial es, ante todo, un entramado complejo de procesos que deben desarrollarse de manera paralela a la evolución de la sociedad con la que converge y a cuyo progreso coadyuva.

Hasta el momento de redactar este capítulo, las administraciones municipales tienen bajo su competencia, entre otras, las siguientes funciones de justicia y seguridad pública:

- Seleccionar y capacitar al personal que conforma la corporación local.
- Adquirir los materiales necesarios para el ejercicio de la labor policial.
- Mantener el juzgado calificador.
- Gestionar y mantener los Centros de Detención municipales (cuando los hay).

El presidente municipal se encarga de establecer los medios, estrategias y políticas para que las funciones de seguridad pública municipal se desarrollen. Por lo tanto, es quien se encarga del nombramiento de los principales responsables de la acción policial, como el secretario de Seguridad Pública municipal o el director de la corporación local.

Entre los objetivos de acción policial en el ámbito local, se puede citar, además, la necesidad de llenar el espacio existente entre teoría y práctica respecto de quién es la policía, de qué manera debe actuar y de qué forma logra el cumplimiento de la ley y proporciona un mejor servicio a las comunidades locales, y además establecer un canal de comunicación abierto y constante entre las corporaciones que actúan en las ciudades y los teóricos, investigadores y académicos; de tal modo que las policías locales se desempeñen siempre bajo los más actualizados estándares de actuación.

La acción policial municipal reúne unas características especiales y se desempeña en unas condiciones peculiares. Por tratarse de la acción de cumplimiento de la ley más cercana a la ciudadanía, debe ser tenida en cuenta con especial interés.

La policía municipal se encuentra en una posición de especial relevancia para, entre otras cosas, servir como elemento de respuesta temprana ante una crisis; generar canales de comunicación con la ciudadanía o proponer mecanismos alternativos de prevención delictiva, alejándose del tradicional empleo de la fuerza.

La policía local recibe la información por canales directos, puede conocer de forma sencilla las preocupaciones de los habitantes del municipio e, idealmente, actuar en función de esas preocupaciones y necesidades en busca de un fin común.

Las primeras teorías sobre la especificidad de la acción policial local surgen en Gran Bretaña y Estados Unidos en los años setenta, pero no fue sino en los primeros años del siglo XXI cuando se desarrollaron las iniciativas de mayor calado, generándose un esquema nuevo de relación entre el policía y la comunidad; una nueva forma de prestar el servicio público denominado seguridad pública. Ejemplos de estas actuaciones son programas como el National Reassurance Policing del Reino Unido o el programa Community-Oriented Policing Services (COPS) del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

En concreto, COPS (2004) definía la acción policial comunitaria como “una filosofía policial que sostiene y promueve estrategias organizacionales orientadas a enfrentar las causas del delito y reducir el temor al mismo, así como al desorden social, mediante tácticas de resolución de problemas y asociaciones entre policía y comunidad”.²

La teoría de la acción policial comunitaria en las corporaciones locales se orienta en gran parte a la mejora de percepciones (estado de la criminalidad en el vecindario, sensación de seguridad, confianza en la acción policial). Conviene destacar que en muchas ocasiones la caída de la sensación de inseguridad no viene acompañada de un descenso real de la criminalidad.³

A fin de diseñar modelos y políticas de seguridad pública de carácter local, el foco debe estar puesto en mejorar la capacidad de respuesta de la policía a las necesidades de la comunidad, identificar las fuentes de información y definir los procedimientos de preparación de la policía para responder a desafíos heterogéneos. Además, es necesario contar con elementos de información suficiente para poder determinar de manera efectiva los aspectos en que la

² “A policing philosophy that promotes and supports organizational strategies to address the causes and reduce the fear of crime and social disorder through problem-solving tactics and police-community partnerships”. Community Policing Defined. Office of Community Oriented Policing Services (2009). Disponible en: <http://www.cops.usdoj.gov/RIC/ResourceDetail.aspx?RID=513> (traducción de los autores).

³ Véase a ese respecto, por ejemplo, los resultados del programa *National Reassurance Policing*. Disponible en: <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/06/r273.pdf> [consultado el 27 de febrero de 2011].

acción policial, las medidas de comando y control, así como los sistemas de reclutamiento, supervisión, recompensa, capacitación y actualización del personal deben ser modificados.

Quizás el ejemplo más paradigmático de diseño e implementación de estos modelos sea el de las asociaciones comunitarias de seguridad (*community safety partnerships*) en el Reino Unido. Según Adam Crawford (2007), esta política de seguridad:

- Reconoce que las causas de los delitos se encuentran más allá del alcance tradicional del sistema de justicia y seguridad.
- Admite que no existe una sola solución institucional para el delito y el desorden —es multifacético tanto en sus causas como en sus efectos.
- Reconoce la necesidad de respuestas sociales al delito que reflejen la naturaleza del fenómeno en sí mismo y su génesis múltiple.
- Permite una aproximación holística al fenómeno delictivo, a la seguridad comunitaria y demás cuestiones relacionadas enfocada en la solución de problemas y no en necesidades burocráticas.
- Proporciona facilidades para la coordinación y la conjunción de conocimientos, capacidades y recursos.

En México, algunas policías locales han llevado a cabo reformas programáticas y estructurales para incorporar elementos de los modelos. Los esfuerzos más sostenibles y significativos han tenido lugar en (Salgado, 2010):

- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua, que ha sostenido un esfuerzo de reforma durante más de cuatro administraciones municipales continuas, lo que convirtió a esta institución policial en la primera de América Latina en ser certificada por la Commission on the Accreditation of Law Enforcement, CALEA, de Estados Unidos.
- La Dirección de Seguridad Pública de Naucalpan, a partir de la reforma de sus sistemas informativos y de fenomenología delictiva, el fortalecimiento de la capacitación de sus elementos y la creación de proyectos de policía comunitaria.
- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Ciudad Ne-

- zahualcóyotl, por medio de programas de acercamiento a la ciudadanía, inversión en infraestructura para generar y sistematizar información delictiva y la participación de elementos en programas de formación profesional en universidades.
- La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Guadalajara, buscando transversalizar un enfoque de policía comunitaria, mejorando las condiciones laborales de sus policías y la transparencia de su gestión, y con el establecimiento de un Consejo de Participación Ciudadana que funciona como control externo de la policía.

El levantamiento sistemático de estudios como la Encuesta 2009 permitirá observar la evolución de los esfuerzos locales de reforma policial ya señalados. Para ello será necesario estandarizar las variables en cada pregunta y generar lineamientos para los funcionarios municipales, que cambian cada tres años.

Datos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009

La estadística delictiva en México se ha caracterizado por la falta de claridad en los datos y por la dificultad que esto plantea para hacer compatibles las bases generadas por las instituciones de prevención del delito en el ámbito municipal con las generadas por las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública en los estados y la federación. Por lo tanto, los datos de la Encuesta 2009 deben analizarse con precauciones; en especial, cuando se hace referencia a la totalidad de delitos cometidos. La falta de respuesta de las delegaciones políticas del Distrito Federal y la ausencia de datos en uno de cada cinco municipios consultados son factores que deben tenerse en cuenta a la hora de hacer valoraciones sobre la importancia de la incidencia delictiva en unos u otros municipios, así como en unas u otras entidades federativas. Lo mismo se puede señalar respecto a las variables de gestión policial.

Por otra parte, la encuesta divide los delitos por género del autor (cometidos por hombres / cometidos por mujeres) y suma una tercera clasificación (no identificados) para aquellos delitos que no se puedan incluir en ninguna de las dos categorías anteriores. Esta

forma de clasificar la información delictiva aumenta la incertidumbre en cuanto al número real de delitos registrados en cada apartado: dado que solamente un hombre o una mujer pueden haber cometido el delito, la tercera columna no permite conocer el número total de incidencias por sexo. Como recomendación general hacia futuras encuestas, sería conveniente que la encuesta preguntase por una cifra total de delitos cometidos en el municipio (número total de robos, número de homicidios, entre otros). Una vez más, estas anotaciones son válidas para analizar las variables de gestión policial.

Como se podrá observar en la relación de análisis por tipo de delito, se reportan alrededor de 500 municipios que no aportaron datos en esta categoría. Con pequeñas diferencias, estos 500 municipios son siempre los mismos. Resulta especialmente relevante la ausencia total de datos sobre delitos cometidos en gran parte de municipios de Oaxaca y de Veracruz.

Homicidio

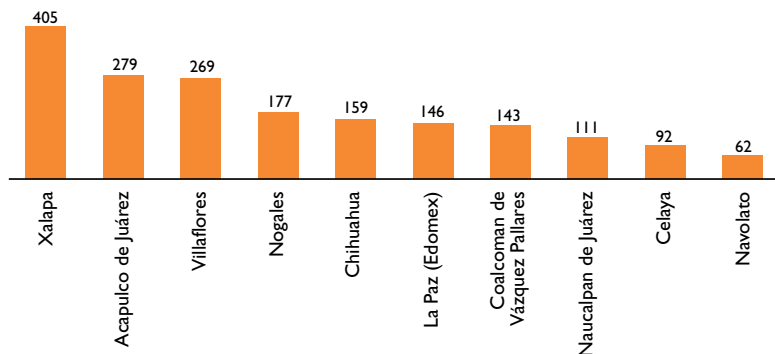
Se ha realizado un análisis de los homicidios comunicados en sus tres modalidades (cometidos por hombres, cometidos por mujeres y no identificados). Además, se ha procedido a agregar los datos de las tres modalidades a fin de establecer una sola cifra con el total de homicidios. Los resultados son los siguientes:

De la totalidad de municipios que respondieron a la encuesta, Xalapa destaca como el municipio donde se reportó un mayor número de homicidios (405), seguido de Acapulco (279) y Villaflores (Chiapas) con 269. Estos datos muestran que la incidencia prevalece en poblaciones metropolitanas o urbanas (véase la gráfica IV.1).

Sin embargo, si se analiza la totalidad de homicidios reportados en función de la población del municipio, el panorama que se presenta es significativamente diferente. En la gráfica IV.2 se pueden ver los diez municipios que presentan un mayor índice de homicidios cometidos por cada 100 mil habitantes.⁴ En este caso, y de manera

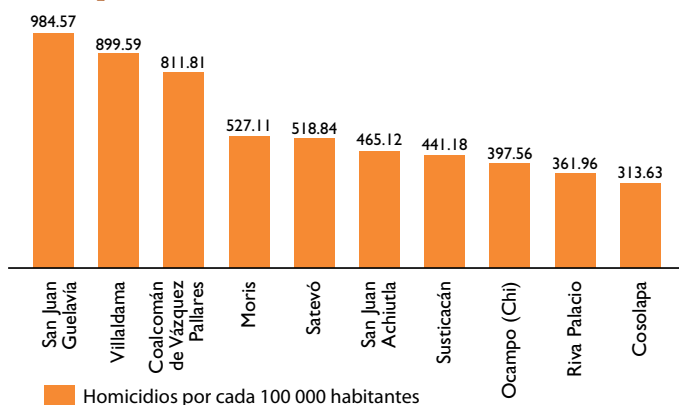
⁴ Para realizar los índices delictivos en esta sección se utilizaron 100 mil habitantes debido a que así se acostumbra en la práctica criminológica internacional. Esto permite estandarizar los datos para hacer comparaciones, inclusive con otras ciudades del mundo. Sin embargo, esta medida no carece de inconvenientes. El más significativo es

GRÁFICA IV.1. Los diez municipios con incidencia más alta de homicidios



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.2. Los diez municipios con mayor incidencia de homicidios por cada 100 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

muy diferente, la población que destaca es la localidad rural de San Juan Guelavía (Chiapas), que reportó un total de 30 homicidios cuando su población total es de apenas 3 047 habitantes.⁵ La totali-

que el índice no representa una cifra verdadera sino prospectiva en el caso de los municipios que tienen menos de 100 mil habitantes.

⁵ Conviene tener en cuenta que los datos de homicidios registrados pertenecen al año 2008, mientras que las cifras de población son de 2010.

dad de los diez municipios con mayor índice de homicidios por habitante son poblaciones rurales o, en su caso, mixtas.

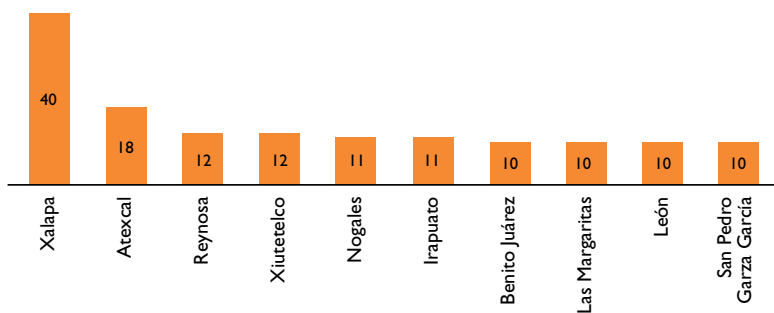
Resulta en todo caso preocupante que de entre una muestra total de 2 440 municipios, más de 500 (uno de cada cinco) no hayan podido aportar datos sobre homicidios cometidos en su demarcación municipal. Esta situación destaca en especial en los municipios de Oaxaca y Veracruz. En el mapa IV.1 este problema se refleja de manera evidente, presentándose gran número de áreas en gris (ausencia de datos). Este delito parece concentrarse de manera especial en el occidente y el norte del país.

Secuestro

En el caso del delito de secuestro, la situación parece seguir un patrón de comportamiento similar al homicidio. Así, cuando observamos las cifras agregadas del total de secuestros comunicados en la encuesta, las cifras más elevadas corresponden a localidades metropolitanas o urbanas. En concreto, Xalapa se dibuja de nuevo como el municipio que reporta más secuestros (40), seguido de Atexcal (Puebla) con 23 y Reynosa con 22 (véase la gráfica IV.3).

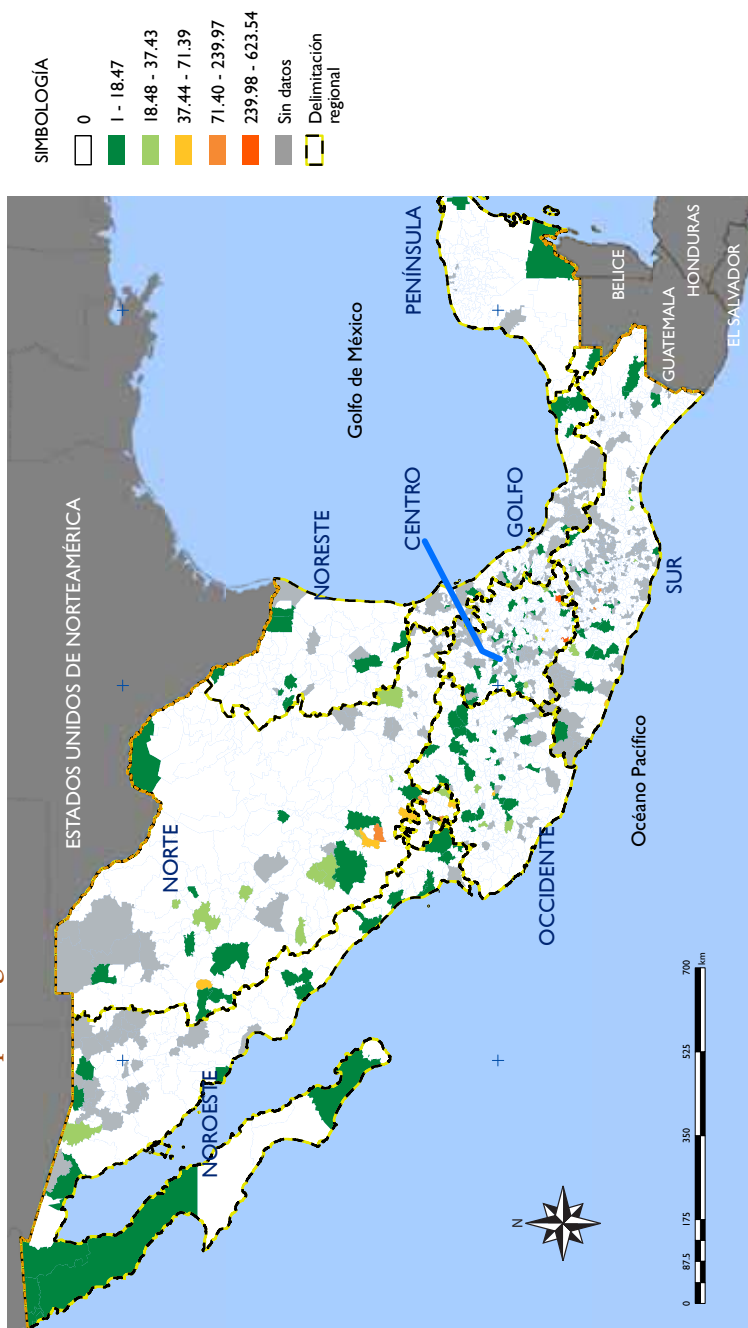
Sin embargo, como se puede observar en la gráfica IV.4, en la proporción de número de secuestros por cada 100 mil habitantes de nuevo son poblaciones rurales de estados como Zacatecas, Pue-

GRÁFICA IV.3. Los diez municipios con incidencia más alta de secuestros



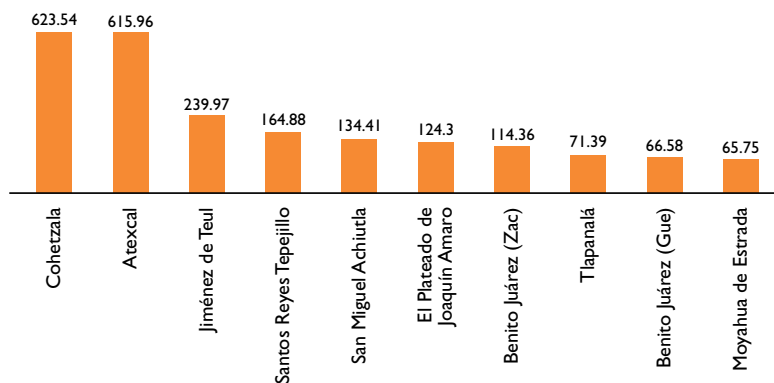
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

MAPA IV.2. Incidencia del delito de secuestro por cada 100 000 habitantes en los municipios mexicanos, dividido por regiones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.4. Los diez municipios con mayor incidencia de secuestros por cada 100 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

bla y Oaxaca las que destacan con los mayores índices, con el municipio de Cohetzala (Puebla) a la cabeza.⁶

En el mapa IV.2 es posible apreciar la distribución geográfica de este delito, por lo general disperso aunque con tendencia a la concentración en el centro y norte del país.

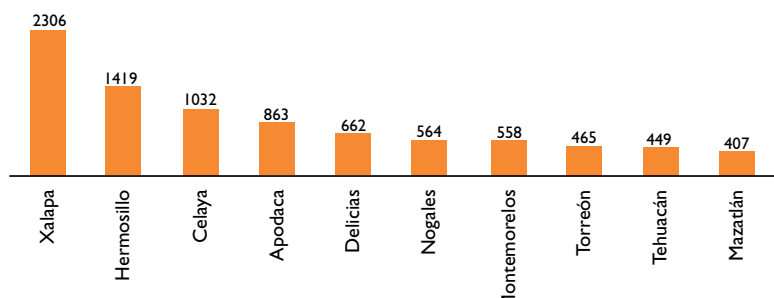
Robo en casa habitación

a) *Cometido por hombres*: 464 municipios respondieron “no sabe” y 49 respondieron “información no disponible”. De los que sí aportaron datos, Xalapa es de nuevo el municipio más destacado (2 306) seguido a importante distancia por Hermosillo (1 419), como se puede observar en la gráfica IV.5. En este caso, la totalidad de municipios que reportaron mayor número de delitos son todos metropolitanos o urbanos.

b) *Cometido por mujeres*: 505 municipios respondieron “no sabe” y 49 respondieron “información no disponible”. Como se puede observar en la gráfica IV.6, de los municipios que aportan datos concretos, Montemorelos (Nuevo León) comunicó 298 robos cometidos por mujeres en 2008; una cifra muy superior al se-

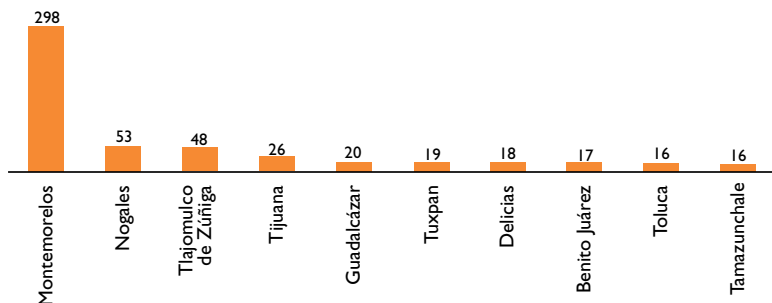
⁶ En esta localidad de sólo 1 283 habitantes se reportaron ocho secuestros en 2008.

GRÁFICA IV.5. Robo a casa habitación cometido por hombres, 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.6. Robo a casa habitación cometido por mujeres, 2008

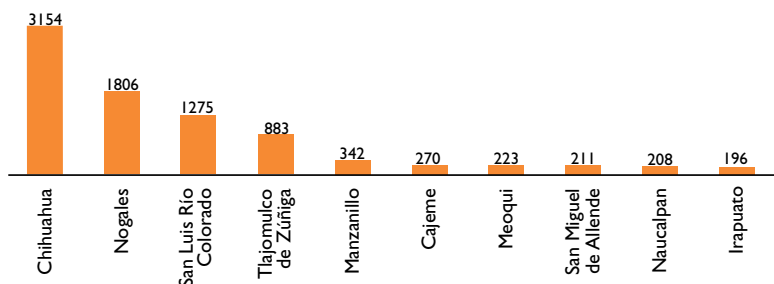


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

gundo municipio que más delitos de esta naturaleza reportó (53 en Nogales). La tendencia urbana de este delito es similar en el caso del robo cometido por mujeres, si bien en esta ocasión entre los diez municipios que más delitos reportan se situó en la quinta posición el municipio rural de Guadalajara (San Luis Potosí).

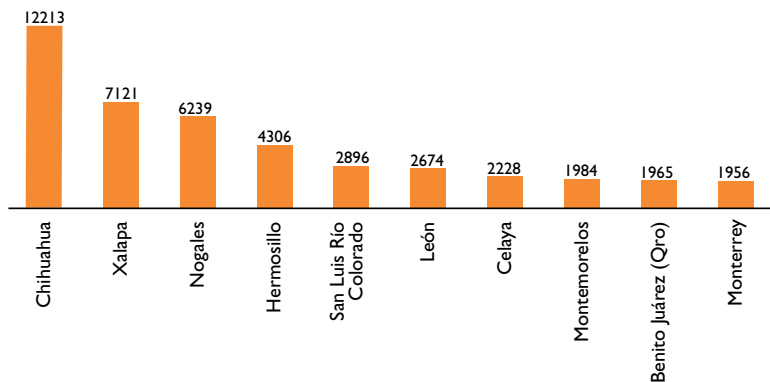
- c) *Autor no identificado por género*: en cuanto a los robos sin clasificación de género, 502 respondieron "no sabe" y 48, "información no disponible". Como se muestra en la gráfica IV.7, de los diez que mayor cifra de robos sin identificar aportan, todos ellos son metropolitanos o urbanos. Chihuahua es el primero (3 154), seguido de Nogales y San Luis Río Colorado (ambos en Sonora) con 1 806 y 1 275, respectivamente.

GRÁFICA IV.7. Robo a casa habitación sin identificación de género, 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.8. Los diez municipios con incidencia más alta de robos en las cinco modalidades seleccionadas

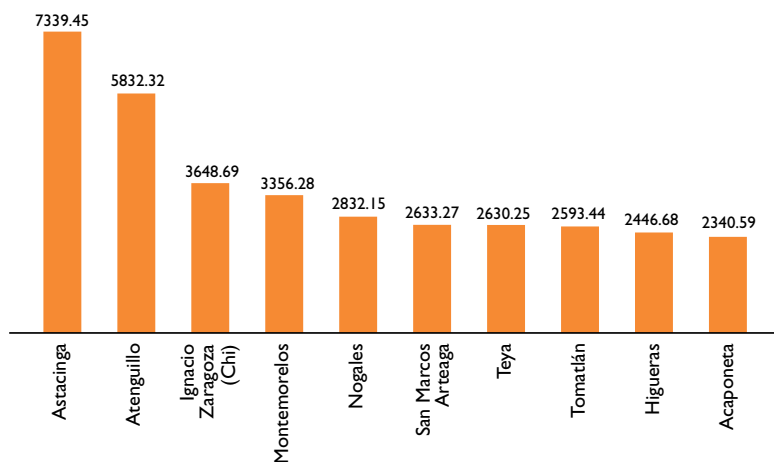


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

Datos agregados de distintas modalidades de robo

Al agregar las siguientes modalidades del delito de robo reportadas en la Encuesta 2009 (robo a casa habitación, robo de vehículo automotriz y robo a transeúnte, robo cometido a partes de vehículo automotriz y otros robos), en la gráfica IV.8 se puede observar que su incidencia sigue la misma tendencia que los delitos anteriores. En este apartado, Chihuahua es el municipio que reportó más robos en la Encuesta (12 213); destacándose muy por encima de Xalapa (7 121) y Nogales (6 239).

GRÁFICA IV.9. Los diez municipios con mayor incidencia de las cinco modalidades de robos seleccionadas por 100 000 habitantes



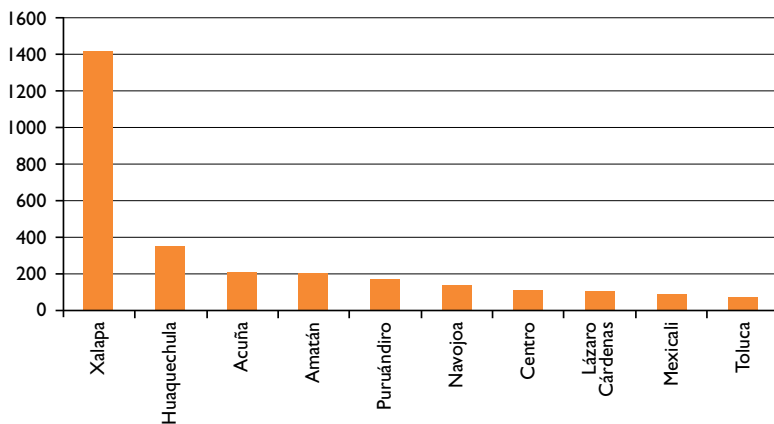
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

En contraste, al indexar el total de robos en las cinco modalidades seleccionadas por cada 100 mil habitantes se produce una evolución similar a la observada en los delitos anteriores. Chihuahua desaparece de los primeros puestos, y las localidades con mayor índice de robo por cada 100 mil habitantes vuelven a ser en su mayoría de naturaleza rural o mixta. En la gráfica IV.9 se puede observar que solamente la población urbana de Nogales (Sonora) se mantiene en un destacado quinto puesto, con un total de 6 236 robos reportados frente a una población municipal de 220 292 personas.

El mapa IV.3 es una representación geográfica de esta realidad. En primer lugar, se puede apreciar la presencia de mayor número de cifras respecto a este delito (mayor número de áreas en verde). Los puntos de concentración de esta modalidad delictiva se distribuyen por toda la geografía nacional, aunque puede apreciarse cierta tendencia especialmente elevada de nuevo en el occidente y en el norte.

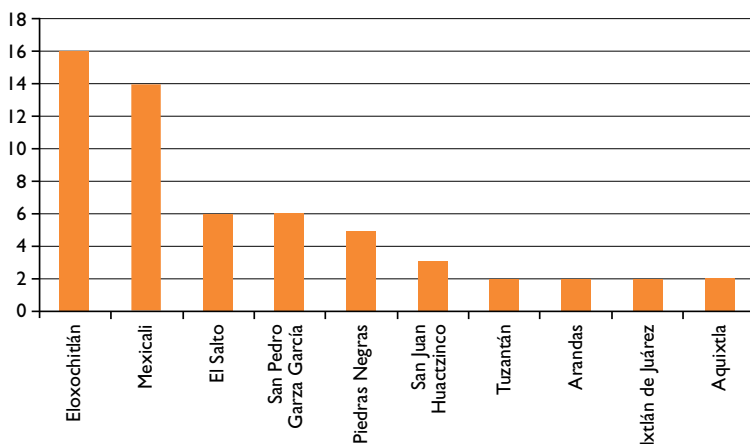
A pesar de que los términos en los que la Encuesta 2009 presenta sus datos animan a tomarlos en cuenta de manera prudente, del cálculo de delitos por cada 100 mil habitantes parece desprenderse que, por lo general, los más altos índices de criminalidad se registran en poblaciones rurales. Tal vez este hecho indique que en determinadas regiones donde la presencia policial es menos numero-

GRÁFICA IV.10. Delincuencia organizada hombres, 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.11. Delincuencia organizada mujeres, 2008



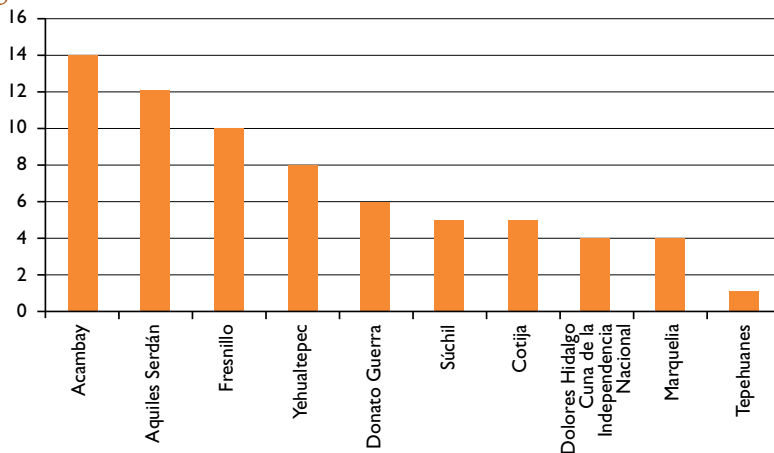
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

sa y donde, además, hay grandes áreas inhabitadas con los núcleos poblacionales son pequeños y dispersos, se encuentran los lugares más favorables a la comisión de delitos.

Delincuencia organizada

a) *Cometido por hombres:* a esta pregunta, 464 municipios respondieron “no sabe” y 48 respondieron “información no disponi-

GRÁFICA IV.12. Delincuencia organizada sin identificación de género, 2008



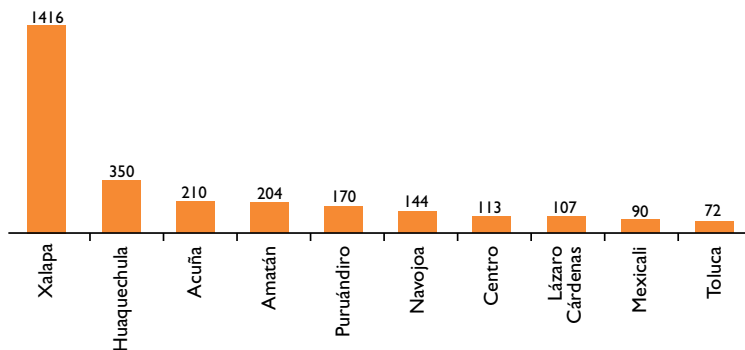
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

ble”. De los que sí respondieron a la encuesta con datos concretos, Xalapa se destaca con la, en cualquier caso, destacable cifra de 1 416 detenciones por delitos de delincuencia organizada cometidos por hombres, seguido a considerable distancia por Huaquechula (Puebla) con 350. No figura ningún municipio rural entre los veinte municipios que mayor número reportaron en esta categoría (véase la gráfica IV.10).

- b) *Cometido por mujeres*: 464 municipios respondieron “no sabe” y 48 respondieron “información no disponible”. En la gráfica IV.11 se muestra que de los municipios que aportan datos, destacan la población rural de Eloxochitlán (Puebla) y el municipio de Mexicali con 16 y 14 delitos, respectivamente.
- c) *Autor no identificado por género*: 502 municipios respondieron “no sabe” y 48 respondieron “información no disponible”. En la gráfica IV.12 se puede ver que se reportaron muy pocos delitos no identificados, siendo el municipio mexiquense de Acambay el que más comunicó (14). La totalidad de los diez que más reportaron en esta categoría son municipios mixtos o urbanos.

Al agregar el total de la incidencia en materia de delincuencia organizada, se destaca que la incidencia de estos delitos sigue un patrón

GRÁFICA IV.13. Incidencia agregada de delincuencia organizada



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

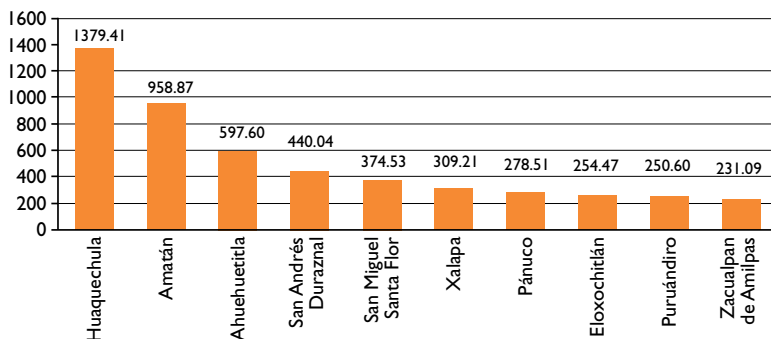
diferente. Se trata de delitos eminentemente urbanos, siendo casi todos los municipios que reportaron haber realizado alguna tarea respecto a este delito de carácter urbano o metropolitano. Destaca sobre todo la cifra de 1 416 delitos de delincuencia organizada que comunicó Xalapa en 2008. Muy por debajo le siguieron Huaquechula (Puebla) con 350 y Acuña (Coahuila) con 210.

Ahora bien, el análisis de la proporción de intervenciones relacionadas con delincuencia organizada por cada 100 mil habitantes sigue un esquema que difiere del que se aprecia en otros delitos ya estudiados. Se puede observar una heterogeneidad bastante relevante respecto a la tipología de los municipios con más altos índices. Si bien siguen figurando algunos centros poblacionales rurales de Chiapas y Oaxaca, las poblaciones con índices más destacados son en su gran mayoría municipios urbanos o mixtos. Sin ánimo de extraer conclusiones demasiado aventuradas, este hecho podría ser un indicador de que los intereses y modos de actuación de la delincuencia organizada siguen un camino sensiblemente divergente del de otras actividades delictivas.

La información necesaria para la ejecución de las políticas de seguridad: complementariedad de la georreferenciación y de gestión policial
Georreferenciación

Ante la expansión de la actividad delictiva en México, en especial de la delincuencia organizada, resulta importante crear y mejorar

GRÁFICA IV.13B. Incidencia agregada de delincuencia organizada por cada 100 000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

las estrategias de focalización de recursos, para que el uso de éstos sea más eficiente y eficaz para prevenir y controlar el delito. Para lograr esto es fundamental construir diagnósticos cualitativamente significativos en torno a indicadores válidos y confiables. La georreferenciación delictiva constituye una herramienta que permite esta focalización y especialización. La georreferenciación necesita como fundamento información delictiva y de gestión policial que sea recolectada de manera sistemática y confiable.

La georreferenciación se basa en el conocimiento empírico de que la distribución espacial de los fenómenos delictivos es desigual y no azarosa, ya que se debe a múltiples factores relacionados con el entorno ecológico. Este tipo de factores se pueden clasificar, de manera muy general, en dos grandes rubros: situacional y social (Hein, 2004; Shaw y McKay, 1942; Bottoms, 1994, 2007; Bottoms y Wiles, 2002). Los factores situacionales se relacionan con las características de ciertas áreas que facilitan y precipitan la ocurrencia de fenómenos delictivos (Cohen y Felson, 1979; Cornish y Clarke, 1986; Clarke y Felson, 1993; Clarke, 1995). Un ejemplo de este componente son las zonas en las que se combina una concentración de blancos atractivos para la delincuencia con poca vigilancia formal o informal, lo que ocasiona la percepción en el delincuente potencial de que prevalece una baja probabilidad de ser detectado y aprehendido y, en cambio, la probabilidad de una

ganancia considerable. En cuanto al componente social, ciertas áreas con índices delictivos significativos se caracterizan por una concentración de problemas y carencias sociales, como altos índices de desempleo, pobreza, descomposición familiar y consumo de alcohol y drogas ilegales, bajos índices educativos, mala reputación de comunidades y barrios, alta rotación de residentes, y segregación racial (Hein, 2004; Shaw y McKay, 1942; Bottoms y Wiles, 1986, 2002; Bottoms, 1994; Young, 1997).

Aunque estos factores han sido estudiados sistemáticamente en otros países, en México han sido poco atendidos.⁷ Es altamente probable que muchos de ellos tengan un fuerte impacto en los procesos delictivos que se desarrollan en México, tal como acontece en esos países. Sin embargo, en el caso mexicano, la veracidad de esta presunción está condicionada por la comprensión de estos procesos en términos empíricos. De ahí la importancia de generar información relevante para poder desarrollar modelos locales de georreferenciación. La Encuesta 2009 produce algunos datos importantes para este fin, pero todavía es necesario que algunas variables, como las relacionadas con intervenciones policiales, se desagreguen de tal manera que sean útiles para la georreferenciación.

Una segunda tarea en cuanto a la construcción de indicadores es utilizar técnicas cualitativas para obtener información. Esta recomendación está ligada con la primera, pues ambas pretenden expandir el tipo de información de seguridad pública y la forma en que se obtiene. Los gobiernos que más han invertido en la materia han reconocido esta necesidad, y por ello han desarrollado estrategias más comprehensivas en cuanto a los métodos de recopilación y al tipo de información que acumulan. El gobierno británico, por ejemplo, además de las estadísticas conseguidas a partir de registros administrativos (Crime Statistics), periódicamente elabora encuestas de victimización (British Crime Survey) y, además, a través de la Oficina del Interior (Home Office), elabora estudios tanto

⁷ Uno de los esfuerzos más avanzados en este aspecto es el área de georreferenciación, y análisis espacial y temporal del delito del Programa de Estudios para la Seguridad y Estado de Derecho (PESED) de la División de Estudios Jurídicos del CIDE. La consulta de la actividad académica y de difusión que desarrolla esta área puede hacerse en: <http://geocrimen.cide.edu/>.

cuantitativos como cualitativos de la información recopilada que se encuentran disponibles para el público.

Los mapas delincuenciales poseen muchas aplicaciones prácticas. Aquí, sólo se pueden mencionar algunas identificadas por Hein:

- Identificación de *hot spots* (zonas calientes). Las *zonas calientes* son aquellas que concentran una alta cantidad de delitos o faltas administrativas. Es decir, son zonas *densamente delictivas*. La identificación de estas zonas es útil porque puede predecir (hasta cierto punto) la comisión futura de ilícitos. Más aún, puede predecir la forma, el tiempo y las circunstancias en los que se cometen ciertos delitos o la frecuencia con la que ocurren. Esto implica que cuanto más específica y detallada sea la información con la que se cuenta para la elaboración del mapa, más útil resultará en términos de problematizar los procesos delictivos, formular un diagnóstico de la situación, y elaborar y poner en práctica las soluciones operativas correspondientes en determinado espacio urbano. Algunas de las soluciones que se pueden aplicar son la construcción de estrategias de vigilancia policial o de intervención comunitaria, o la creación de unidades entrenadas para prevenir y controlar determinados delitos de alta incidencia.
- Análisis de variables asociadas. La identificación de *zonas calientes*, permite cruzar información significativa para elaborar hipótesis sobre los factores situacionales y sociales asociados con la delincuencia. La intención final es identificar y caracterizar patrones y perfiles de las variables delictivas, superponerlos a circunstancias situacionales (iluminación, ubicación de escuelas o locales comerciales) o sociales (nivel socioeconómico, índices de desempleo y escolaridad), e indicadores de percepción (temor y desorden social).
- Evaluación del desplazamiento de variables delictivas. Resulta también muy importante el seguimiento longitudinal de los procesos delictivos. Esto es, no sólo debe diagnosticarse la situación en cierto tiempo, sino que debe dársele continuidad a ese diagnóstico para evaluar el proceso tanto de la actividad delictiva como de la intervención para controlarla, así como para darle eficacia prospectiva al diagnóstico. En términos coloquiales, el

mapeo delictivo no es una fotografía, sino un video. Existen varias situaciones que se pueden identificar a partir de estas evaluaciones. Puede ser, por ejemplo, que la delincuencia disminuya o que aumente. Pero también pueden darse modificaciones más sutiles en los patrones y, por lo tanto, menos sencillas de analizar. Por ejemplo, de acuerdo con la experiencia internacional, uno de los efectos más comunes que se presentan después de la implementación de intervenciones en *hot spots* es el del desplazamiento. Es decir, muchas veces se observa una reducción de la actividad criminal en el espacio que fue objeto de la intervención policial, pero un aumento en otros territorios adyacentes o que presentan condiciones similares a las que privaban en el espacio intervenido antes de la aplicación de los planes de seguridad. Este desplazamiento sólo puede analizarse mediante series históricas.

Gestión policial

A continuación se muestra una revisión de aquellas preguntas de la encuesta que son relevantes para el análisis de la acción policial en el ámbito local:

Forma de prestación del servicio seguridad pública. Como cabría esperar, la gran mayoría de las respuestas fueron en el sentido 1 (prestación directa) o 2 (convenio con el estado). Es cierto, sin embargo, que la ausencia de respuesta en el caso de 75 municipios puede servir de indicador de que la prestación de este servicio tal vez no recibe la atención necesaria.⁸

Municipios asociados a otros o con el estado para el ejercicio de la seguridad pública. Ante esta pregunta, la inmensa mayoría de los municipios respondió con “no aplica” o “no sabe”. En un entorno de debate sobre la seguridad pública como es el que actualmente tiene lugar en México y, en especial, respecto a la iniciativa de Mando Único policial, este apartado puede resultar un indicador de que la situación actual dista mucho de ser la ideal en materia de coordinación, tanto desde el punto de vista operativo como respecto a la necesidad de compartir la información.

⁸El detalle preciso sobre prestación de seguridad pública en convenio con el estado o con otros municipios de 2000 a 2009 puede revisarse en el capítulo III de este volumen.

El bajo índice de municipios que indicaban tener algún tipo de convenio, bien con otros municipios, bien con el estado, para el ejercicio de la seguridad pública podría ser un reflejo de una situación *a priori*, adversa a la concentración de procesos de mando y toma de decisiones.

Primer servicio público, en orden de importancia, considerado prioritario en la cabecera municipal. A esta pregunta, 194 municipios consideraron que el primer servicio público en orden de importancia era la seguridad pública. Si se considera el total de municipios que respondieron a la encuesta, es posible concluir que no hay una correlación en términos de la percepción sobre la prioridad que ocupa este tema en el ámbito municipal comparado con la posición prioritaria que la seguridad pública tiene en la agenda política federal y en la opinión pública contemporánea.

Número total de personal operativo en las corporaciones municipales. La encuesta divide este apartado en un total de ocho preguntas. Éste es el resultado de solicitar información acerca del número total de trabajadores, hombres y mujeres, en cuatro diferentes niveles de personal de las corporaciones policiales: personal de alta dirección, personal medio, personal operativo y personal administrativo.

Solamente 42 municipios respondieron “no sabe” a esta pregunta;⁹ 49 municipios respondieron “información no disponible”,¹⁰ en el mismo sentido de las demás preguntas del apartado seguridad pública.

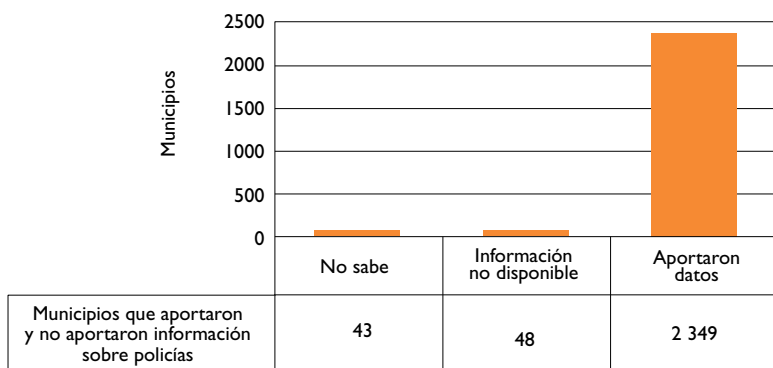
En algunos casos, las respuestas “no sabe” se concentran en las preguntas sobre personal de puestos medios. Generalmente, estos casos parecen reflejar la situación de corporaciones locales de pequeño tamaño, en las cuales solamente hay uno o dos altos mandos y menos de una docena de operativos y administrativos.¹¹

⁹ Uno en Colima, uno en Chiapas, dos en Chihuahua, uno en Guanajuato, tres en Hidalgo, uno en Jalisco, nueve en el Estado de México, tres en Michoacán, uno en Morelos, dos en San Luis Potosí, dos en Sonora y 16 en Veracruz.

¹⁰ Dos del Estado de México, dos de Tamaulipas y 45 de Veracruz.

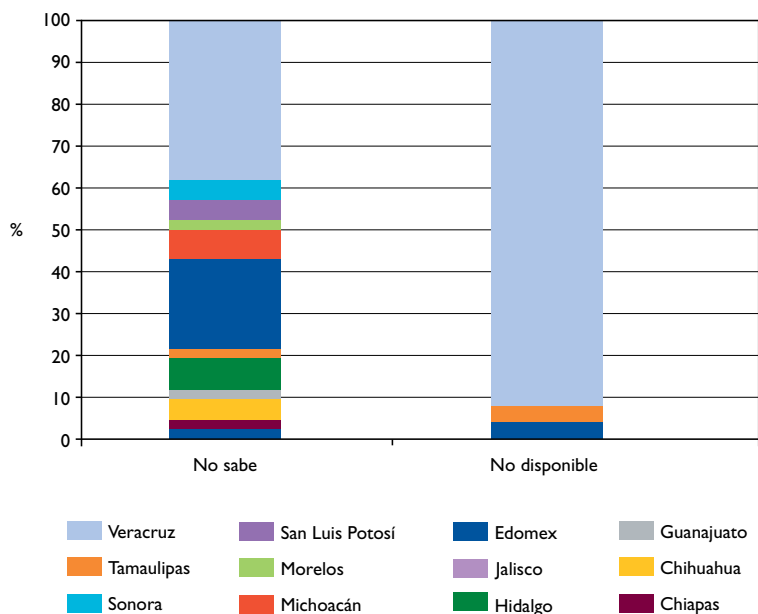
¹¹ Véanse a este respecto, simplemente a modo de ejemplo, las respuestas aportadas por el municipio de Tepatlaxco (Veracruz), con dos mandos y cinco operativos; o la del de Capulhuac (Estado de México); donde el único personal de sexo femenino eran dos trabajadoras administrativas.

GRÁFICA IV.14. Municipios que aportaron y no aportaron información sobre policías



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.15. Municipios que no aportaron datos sobre policías, por distribución geográfica



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

De entre los municipios que respondieron a la pregunta con cifras concretas, Guadalajara (Jalisco) es el que presenta mayor número de personal trabajando en la policía municipal, un total de 3 245 personas, seguida de Centro (Tabasco) con 3 211 y Mexicali con 2 300. Siguen en orden de número de policías dos municipios cercanos al Distrito Federal (Nezahualcóyotl con 1 619 y Cuautitlán Izcalli con 1 499) (véase la gráfica IV.16a), lo cual resulta una clara muestra de la fuerza de atracción que la capital y su área conurbada tienen en esta vertiente del servicio público (véanse las gráficas IV.14-IV.16).

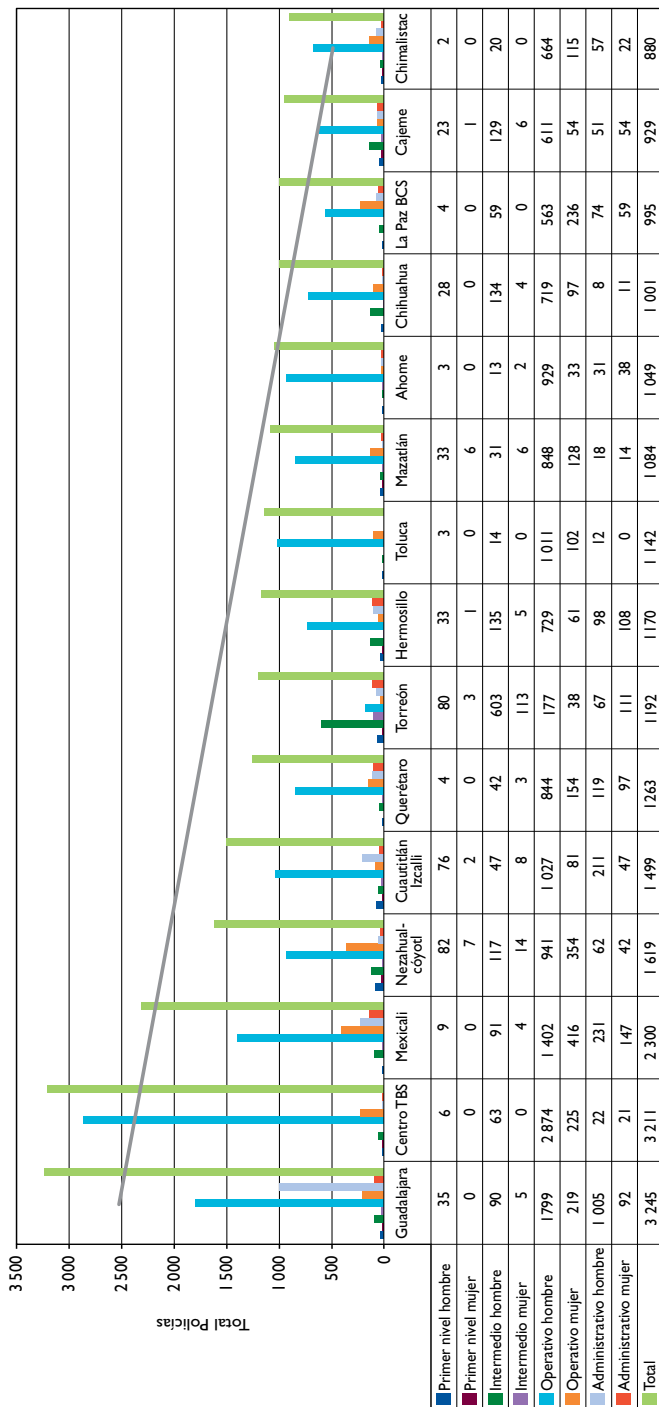
Respecto al porcentaje de policías sobre el total de la población, cabe destacar la presencia de pequeñas poblaciones rurales, en especial en Oaxaca, donde el índice de policías por habitante es sorprendentemente alto. En la gráfica IV.16b, por ejemplo, se muestra la población oaxaqueña de Rojas de Cuauhtémoc, donde hay un policía por cada ocho habitantes.

Es importante destacar que, si bien las actuales reglas de operación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) tratan de orientar la inversión pública, al menos en parte, hacia labores de prevención, el abanico de preguntas de la Encuesta 2009 no permite realizar un análisis sustantivo sobre los efectos de las labores preventivas sobre la reducción del delito. Por lo tanto, sería interesante incluir, en futuras encuestas, preguntas relativas a la existencia en el municipio de medidas como la realización de actividades para jóvenes o la recuperación de espacios públicos.

Perspectiva de género en la seguridad pública: una obligación pendiente. Las cifras de la Encuesta 2009 resultan especialmente reveladoras en materia de equidad de género en la prestación del servicio. La Encuesta divide la clasificación de los elementos policiales de las corporaciones municipales en cuatro categorías por razón de jerarquía: 1) personal de primer nivel, 2) mandos medios, 3) personal operativo y 4) personal administrativo.

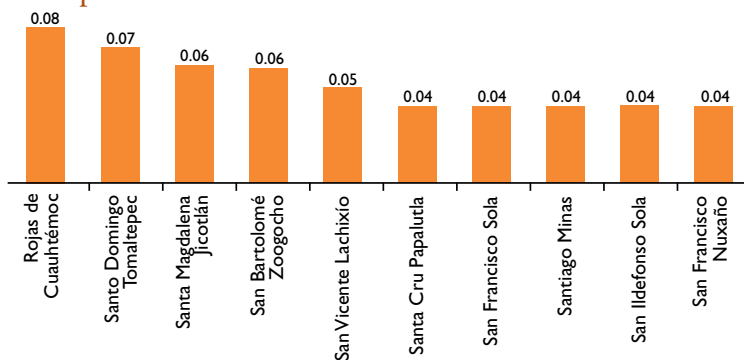
La gráfica IV.17 muestra que en 2008, sólo 81 municipios contaban con al menos una mujer entre el personal policial de primer nivel, contabilizándose 129 mujeres en esa categoría frente a un total de 4 943 hombres en los mismos puestos directivos. Los tres

GRÁFICA IV.16A. Municipios con mayor personal policial en las cuatro categorías



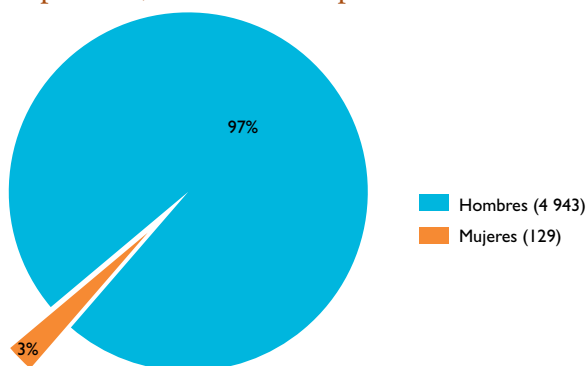
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.16B. Porcentaje de policías por total de población municipal



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.17. Distribución por sexo del personal de primer nivel (mandos superiores) en los municipios mexicanos

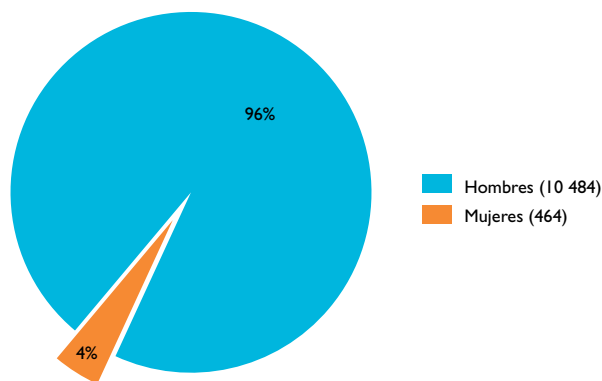


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II (“Seguridad pública”) de la Encuesta 2009.

municipios que mayor número de mujeres en mandos de primer nivel reportaron fueron Córdoba (Veracruz) con ocho, Nezahualcóyotl (Edo. de México) con siete y Mazatlán (Sinaloa) con seis.

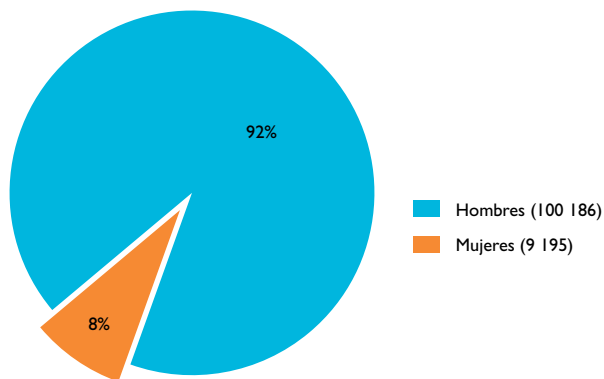
En cuanto a personal en mandos intermedios, en la gráfica IV.18 se puede observar que la proporción es de 10 484 hombres frente a 464 mujeres. Un total de 141 municipios contaba con al menos una mujer en puestos policiales intermedios en 2008. Los tres municipios que mayor número de mujeres en puestos intermedios reportaron fueron Torreón (Coahuila) con 113, Nezahual-

GRÁFICA IV.18. Distribución por sexo del personal de intermedio (mandos medios) en los municipios mexicanos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

GRÁFICA IV.19. Distribución por sexo del personal operativo en los municipios mexicanos

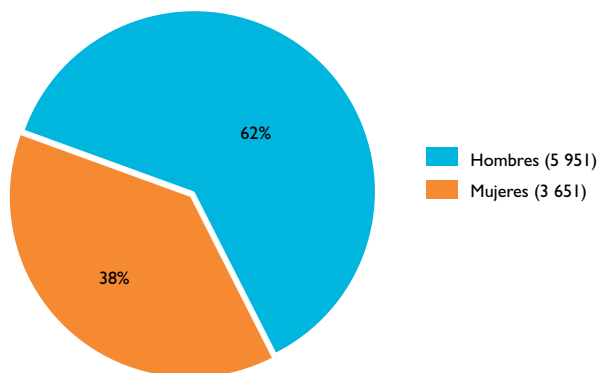


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

cóyotl (Edo. de México) con 14 y Felipe Carrillo Puerto (Quintana Roo) con 11.

En el ámbito operativo, los efectivos se distribuyen en 100 186 hombres frente a 9 195 mujeres. Según la gráfica IV.19, en el año 2008, un total de 854 municipios tenían al menos una mujer policía en el nivel operativo. Los tres municipios que mayor número

GRÁFICA IV.20. Distribución por sexo del personal administrativo en las instituciones policiales de los municipios mexicanos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la sección II ("Seguridad pública") de la Encuesta 2009.

de mujeres policía reportaron en 2008 fueron Mexicali (Baja California) con 416, Nezahualcóyotl (Edo. de México), una vez más, con 354, y La Paz (Baja California Sur) con 236.

Finalmente, en funciones administrativas, la gráfica IV.20 indica un panorama bien distinto. En 2008, 764 municipios tenían al menos una mujer entre su personal administrativo. La proporción entre los municipios que respondieron a la Encuesta 2009 era de 3 651 mujeres frente a 5 951 hombres en labores administrativas. Los tres municipios que tenían un mayor número de mujeres en este rubro fueron Mexicali (Baja California) con 147, Torreón (Coahuila) con 111 y Hermosillo (Sonora) con 108.

Las cifras de la encuesta demuestran que todavía hay mucho terreno para la mejora en este aspecto. La proporción de mujeres en puestos directivos de la policía municipal en México, en puestos de primer nivel o mandos intermedios, es marginal. Las cifras mejoran relativamente en el caso del personal operativo, pero todavía lejos de un panorama de equidad. Por el contrario, la situación es muy diferente respecto a los puestos administrativos. Esta realidad parece ser reflejo de una concepción todavía muy tradicional de la organización de las corporaciones policiales, en donde las mujeres tienen un papel limitado al trabajo de oficina, lejos de las tareas de planeación o patrullaje.

Definición de indicadores

En este apartado se establecerá una serie de indicadores para medir la gestión policial de acuerdo con las exigencias de los modelos comentados. La definición de indicadores debe basarse en una metodología de construcción en torno a metas u objetivos. Los siguientes tres objetivos pueden medirse mediante la construcción de indicadores:

1. Objetivos estratégicos cuyo cumplimiento en el largo plazo constituye la misión de la institución o instituciones ejecutoras. Esto implica medir qué tanto se alcanzan las grandes metas de política pública en el largo plazo, es decir, establecer la medición de la misión de la institución. En el caso de las policías preventivas, estos objetivos se traducen en prevenir la comisión de delitos y la victimización, así como fortalecer la relación entre ciudadanía y policía, y la integridad policial.
2. Objetivos institucionales para identificar la eficiencia de las herramientas de amplio alcance de la institución ejecutora para alcanzar sus objetivos estratégicos. Se manifiestan en resultados intermedios y están orientados a señalar la eficiencia en el empleo de recursos empleados para cierto fin estratégico. Por ejemplo, la capacidad institucional respecto al patrullaje de ciertas zonas definidas como conflictivas o de alta incidencia delictiva, o respecto a la solución o desarticulación de conflictos sin la necesidad de la intervención ministerial o judicial.
3. Objetivo de actividad para medir la eficiencia de recursos en la operación rutinaria de la entidad (Mohor, 2007; Salgado, 2010).

Debe considerarse que los indicadores no deben utilizarse de manera aislada y combinar medibles cuantitativos y cualitativos (Salgado, 2010). Los grupos o canastas de indicadores proveen mecanismos más válidos, confiables e integrales. También resulta conveniente incluir indicadores que permitan analizar las experiencias de grupos en situación de discriminación, como mujeres y población en pobreza.

La siguiente es una lista de indicadores confeccionada a partir de experiencias tanto nacionales como internacionales, y de reflexiones académicas teóricas y empíricas, en el entendido de que

se trata de una lista enunciativa y no limitativa. Las restricciones de espacio y los objetivos de este proyecto de difusión recomiendan que así sea.¹²

Atendiendo a estos parámetros, se realizó un análisis de la información estadística disponible en las encuestas de desarrollo municipal 1995, 2000 y 2002, y la Encuesta 2009, con la finalidad de establecer las necesidades básicas estadísticas que éstas cumplen o no cumplen.

- *Recomendaciones de los organismos de derechos humanos dirigidas a los cuerpos policiales.* Existen múltiples estudios que documentan las carencias y deficiencias de las policías en nuestro país (falta de capacitación adecuada; falta de protocolos y manuales internos sobre distintas materias como el uso de la fuerza; alta rotación en el personal, lo que a su vez dificulta la capacitación y la adquisición de habilidades físicas y mentales necesarias para el desempeño de las labores; carencia de sistemas de carrera civil). Éstas inciden directamente en el desempeño policial y, por lo tanto, también en el número de recomendaciones de las distintas comisiones (las estatales, la del Distrito Federal y la nacional) de derechos humanos (Salgado, 2010, Sarsfield, 2010). Utilizar las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos como indicador del desempeño policial tiene sus desventajas. En primer término, debe considerarse la cifra negra, definida en este contexto como la cantidad de circunstancias en las que existen violaciones de derechos humanos que no se denuncian ante las comisiones. En segundo lugar, como Jaime *et al.* (2009) han señalado, las quejas (peticiones iniciales de intervención que se hacen a las comisiones) conformarían mejores indicadores que las recomendaciones, si se considera que son pocos los casos que terminan en recomendaciones (sólo 7 por ciento en la CNDH) y que, en una gran proporción de ellos, las razones para no emitir recomendaciones no están relacionadas con la existencia o inexistencia de la violación, sino con arreglos

¹² Para confeccionar esta lista se han tomado en cuenta las siguientes referencias académicas: Jaime *et al.*, 2009; Bayley, 1994, 2001; Mohor, 2007; Organization for Security and Co-operation in Europe, 2008; Salgado, 2010; Newburn, 2005.

extrajudiciales o cuestiones probatorias. Sin embargo, esta información no se encuentra desagregada de acuerdo con autoridades a las que se identificó como los perpetradores de la violación, de ahí que no pueda determinarse cuántas quejas se presentan en contra de policías preventivas.

Las recomendaciones constituyen mecanismos externos que —aun con las limitaciones señaladas en el párrafo anterior— controlan la actividad de la seguridad pública con un éxito razonable. Más aún, es uno de los pocos instrumentos de control cuyo parámetro primordial está configurado por consideraciones de derechos humanos y garantías individuales. Debe hacerse especial hincapié en las recomendaciones relacionadas con detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, uso ilegal de la fuerza, incomunicación, tortura, y tratos degradantes e inhumanos. Para que las recomendaciones cumplan esta función, sin embargo, deben establecerse ciertos parámetros comparativos. En este sentido, sería importante comparar las recomendaciones recibidas de forma agregada por las policías municipales con las recibidas con otras instituciones relacionadas con la seguridad pública o nacional (policías judiciales o ministeriales, preventivas estatales, marina, ejército nacional, etcétera). También sería conveniente comparar policías de municipios similares entre sí. Este ejercicio debe ser seguido por la implementación de técnicas cualitativas de recopilación y análisis de la información con la finalidad de ahondar más en las razones de las discrepancias.

En este sentido, la Encuesta 2009 interroga a los municipios sobre la “cantidad de disposiciones normativas emitidas por algún organismo autónomo federal que debe ser observada por el ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones”, así como sobre la “cantidad de disposiciones normativas emitidas por algún organismo autónomo estatal que debe ser observada por el ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones”. Este tipo de disposiciones bien pudieran referirse a recomendaciones emitidas por los organismos de derechos humanos. Pese a que la falta de especificidad impide que estas preguntas puedan tomarse como el instrumento para medir el cumplimiento del indicador, sí sirven para ejemplificar cómo podría funcionar la medición.

- *Índice de satisfacción ciudadana y de víctimas del delito con la policía.* En el contexto policial y de seguridad pública, estudios empíricos en otros países han concluido que los individuos valoran cuestiones adjetivas como el trato justo, la rapidez con la que se atienden sus quejas, y el tener la oportunidad de expresarse, incluso más que una resolución favorable a sus pretensiones (Tyler, 2006). Entonces, mejorar los procesos y la disposición de las autoridades en el trato a la ciudadanía son modificaciones que no requieren grandes transformaciones constitucionales, legales u organizacionales y que, no obstante, pueden repercutir de manera favorable en la confianza y percepción ciudadana de las policías. Sin embargo, la poca información disponible en cuanto a la satisfacción de víctimas y público en general con la policía sugiere de forma vehemente que existe poca.

Desde 2005, la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (Envei) levantada por el PESED de la División de Estudios Jurídicos del CIDE muestra semestralmente los niveles de confianza hacia la policía y el Ministerio Público en el Distrito Federal y el Estado de México. El índice de satisfacción ciudadana contemplado en la encuesta fue construido con base en las siguientes dimensiones:

- La forma en que la policía protege a los ciudadanos frente a los delincuentes.
- La frecuencia con que la policía patrulla las calles de la colonia.
- El tiempo que le toma a la policía responder a un llamado por parte del individuo o los vecinos.
- El trato y respeto dado al encuestado y a sus vecinos.

Se estableció una escala de calificación ascendente del 0 al 10, con los siguientes valores: muy mal (0), mal (2.5), ni bien ni mal (5), bien (7.5) y muy bien (10). Los resultados pueden observarse en el cuadro IV.1 y la gráfica IV.21.

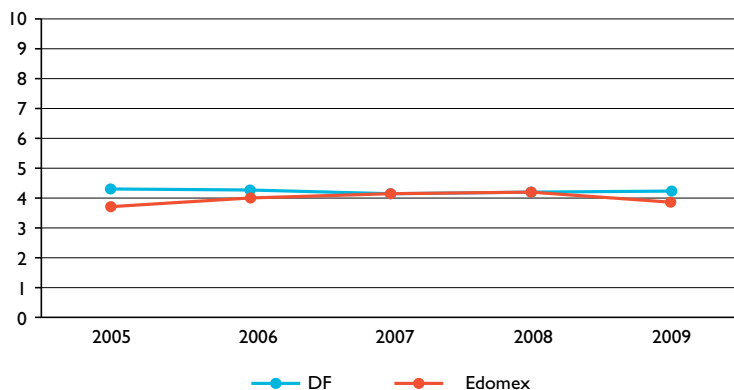
Estos resultados muestran una evaluación consistentemente baja por parte de la ciudadanía al desempeño de las policías. Los promedios generales son casi idénticos en los cinco años considerados, y rara vez superan el promedio de cinco puntos (ni bueno ni malo). Otro hallazgo consistente es que la dimen-

CUADRO IV.1. Índice de satisfacción ciudadana (toda la muestra, 2005-2009, tasa anual)

Índice de satisfacción ciudadana	2005	2006	2007	2008	2009
Protección	3.7	3.8	3.9	4.1	3.9
Frecuencia de patrullaje	4.3	4.3	4.2	4.2	4.0
Tiempo de respuesta	3.7	3.7	3.6	3.7	3.5
Trato y respeto	5.5	5.4	5.1	4.6	4.9
General	4.3	4.3	4.2	4.2	4.1

Fuente: CIDE, Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (2005-2009).

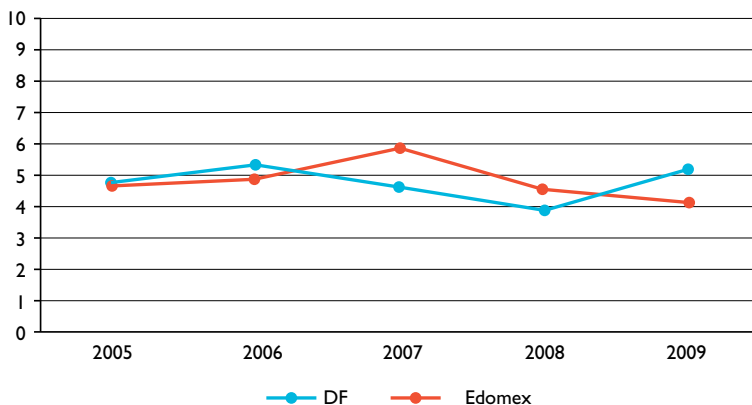
GRÁFICA IV.21. Índice de satisfacción ciudadana (Distrito Federal y Estado de México, tasa anual, 2005-2009)



Fuente: CIDE, Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, tasas anuales (2005-2009). N: 2005 = 1 589 (DF), 1 693 (Edomex); 2006 = 1 446 (DF), 1 677 (Edomex); 2007 = 1 209 (DF), 1 282 (Edomex); 2008 = 1 360 (DF), 1 355 (Edomex); 2009 = 1 405 (DF), 1 427 (Edomex).

sión peor evaluada por la ciudadanía es el tiempo que tarda la policía en responder un llamado.

En cuanto al índice de satisfacción de víctimas del delito que recurrieron a la policía, se le calificó en dos aspectos: trato brindado y la forma en que le dio solución a su problema. Con la misma escala de calificación ascendente, los resultados se muestran en la gráfica IV.22.

GRÁFICA IV.22. Índice de satisfacción de víctimas con la policía

Fuente: Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, tasas anuales (2005-2009). N: 2005 = 55 (DF), 67 (Edomex); 2006 = 44 (DF), 55 (Edomex); 2007 = 52 (DF), 45 (Edomex); 2008 = 113 (DF), 78 (Edomex); 2009 = 126 (DF), 109 (Edomex).

Este índice pone de manifiesto que, pese a que existen distintos picos y valles, las víctimas que denunciaron ante la policía no están ni satisfechas ni insatisfechas, es decir, las evaluaciones para los distintos años se mantienen dentro del margen de cuatro y seis puntos. Las calificaciones de la policía por parte de las víctimas son deficientes, aunque no peores que las de la población en general.

Aunque evidentemente las policías del Distrito Federal y del Estado de México no son una muestra representativa de las policías locales mexicanas, su análisis sí rinde resultados significativos, pues son dos de las más importantes en términos de recursos económicos, tecnológicos, operativos y humanos con los que cuentan. La hipótesis que se sigue (improbada en virtud de que no existen estudios parecidos en otras partes del país) es que la evaluación ciudadana de otras organizaciones no podría ser, en el mejor de los casos, mucho más satisfactoria que la evidenciada en los casos del Distrito Federal y el Estado de México.

- *Atención a llamadas de emergencia.* Este es un subíndice que se deriva del anterior y que es primordial para conocer las particularidades de la relación entre la policía y los ciudadanos. Ha sido

CUADRO IV.2. Tiempo de respuesta (2009, toda la muestra)

Calificaciones	Porcentaje
Muy mal	25.7
Mal	33.7
Ni bien ni mal	16.9
Bien	20.6
Muy bien	3.1

Fuente: Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, 9a y 10a vueltas (2009). N = 2 865.

utilizado desde hace muchos años en países más avanzados, como Estados Unidos y el Reino Unido (Bayley, 1994, 2001).

Actualmente, en México existen dos números telefónicos que relacionan el trabajo de la policía en general con la ciudadanía: el 066 para emergencias y el 089 para denuncias anónimas. Aunque el segundo está relacionado con cuestiones de confianza, se refiere más al trabajo policial de investigación. En cambio, el primero está relacionado con una función básica de la policía preventiva, que es la de reaccionar ante situaciones de emergencia. La información disponible sugiere que los tiempos de respuesta de la policía en casos considerados como emergencias por los ciudadanos no son aceptables. En efecto, la Envei muestra que el tiempo de respuesta de la policía ha sido el indicador peor evaluado históricamente. Una aclaración importante al respecto es que para el estudio de este aspecto contamos con menos respuestas válidas dado que no todos los ciudadanos pueden opinar de manera informada sobre el tiempo que le lleva a la policía responder a un llamado. Deben haber tenido esta experiencia o bien personalmente o bien debe haberle ocurrido a alguien que conozcan.

Analizando la distribución de frecuencia, los resultados en este indicador no son nada halagüeños. Casi seis de cada diez encuestados tienen una percepción negativa de este aspecto, y más de uno de cada cuatro considera el accionar policial al respecto “muy malo”. Un porcentaje similar (cerca de 24 por ciento) entiende que la policía realiza un trabajo positivo en cuanto al tiempo que le toma responder a un llamado.

La experiencia nacional señala que los Centros de Atención Telefónica reciben un gran número de solicitudes falsas, las cuales se deben tomar en consideración en el momento de evaluar la eficiencia.

- *Percepción de inseguridad y miedo.* Este indicador es parecido a los dos anteriores, aunque aquí no se trata de la percepción de eficacia y eficiencia de las instituciones, sino de percepciones más generales sobre la inseguridad y el miedo. Es importante medir estas circunstancias, pues estudios en otros países sugieren que esta sensación no está determinada exclusivamente por los índices delictivos y, por lo tanto, no existe una correlación necesaria entre éstos y aquélla (Ditton y Farrall, 2000; Hope y Sparks, 2000). La Envei incluye un índice de sensación de inseguridad que se ha mantenido en un nivel alto y relativamente estable desde 2005 para las dos entidades federativas comprendidas. Las encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) han medido la percepción de inseguridad y el miedo desde hace varios años, mostrando una tendencia al alza (ICESI, 2011: 98).¹³
- *Quejas y resoluciones del órgano de control interno.* Este indicador también tiene como finalidad el control de la actividad policial. Como se ha mencionado, la cultura policial es poco proclive a la transparencia, lo que podría dificultar un modelo como este. Sin embargo, el funcionamiento adecuado de un órgano de control interno es fundamental para contrarrestar violaciones a los derechos humanos y a la legalidad aplicable. Aquí sería importante considerar varias mediciones. Es significativo el número de quejas contrastado con aquellas que resultan exitosas, pero también debe considerarse el tiempo de resolución, la intensidad del castigo impuesto, la tasa de cumplimiento de la resolución, qué tipo de quejas son más proclives a ser solucionadas de modo favorable para el ciudadano y en cuánto tiempo, la fiabilidad y confiabilidad del expediente formado para

¹³ Otro aspecto interesante que se puede observar en esas encuestas es que parece existir una correlación positiva entre percepción de inseguridad y grados de exposición a noticias televisivas sobre inseguridad (ICESI, 2011: 98).

cada caso, y algunas otras preguntas relacionadas indirectamente con la pregunta principal. Esta información no se solicita en las encuestas que se analizan. Más aún, para dar una respuesta adecuada a algunas de ellas es necesario allegarse de otro tipo de información. Ya se ha mencionado la importancia de la información cualitativa. Aquí también podría conferirle profundidad y detalle a los resultados. Sobre todo para comprender circunstancias relacionadas con la mayor o menor disposición a aceptar, tramitar y resolver las quejas, las cuales podrían influir de gran manera en los resultados cuantitativos.

- *Denuncias y resoluciones penales o administrativas.* Éstas son otras formas de control. Al igual que en el caso de las recomendaciones de derechos humanos, las denuncias y resoluciones deben compararse entre municipios y en el tiempo. También es aplicable lo dicho en el punto anterior respecto al tipo de información que debe requerirse. En la Encuesta 2009 se incluyen algunas preguntas que podrían relacionarse con este indicador, aunque la generalidad con las que están planteadas impide cerciorarse de ello. Se refieren al número de disposiciones emitidas por instituciones de los poderes Ejecutivo y Judicial, tanto federales como estatales, que deben ser observadas por el ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones.
- *Resolución de conflictos.* Como hemos visto, la resolución de conflictos por vías que no involucran a la procuración y la administración de justicia es una habilidad que el policía municipal debe dominar en el contexto de una policía democrática de proximidad. Sin embargo, no existe documentación sobre este tipo de eventos. El indicador debe estar construido a partir de la frecuencia de los eventos de solución de conflictos. La experiencia proveerá de parámetros normales sobre los mismos, lo que enriquecerá y robustecerá la evaluación.
- *Intervenciones.* De acuerdo con la teoría sobre la policía democrática, los oficiales municipales pueden estar involucrados en una amplia variedad de circunstancias con la finalidad de ayudar a la

población (OSCE, 2008; Bayley, 1994, 2001; Salgado, 2010). Sin embargo, la política reactiva bajo la cual se organizan las instituciones de seguridad pública actualmente tiene principios diferentes, basados en las detenciones o las *puestas en disposición*. Aunque evidentemente éste es un parámetro que debe considerarse a la hora de medir la actividad de las policías municipales, no debe dejarse de lado que puede acarrear distintos problemas, ya que puede motivar detenciones arbitrarias. La Encuesta 2009 evidencia esta mentalidad al medir las intervenciones policiacas en términos de los presuntos delitos que fueron atendidos y de las notificaciones que se hicieron a las autoridades correspondientes (ministerio público y juez calificador), mas no existen registros sobre otros tipos de contacto. En consecuencia, la información sobre este tipo de intervenciones es la única relevante en la Encuesta 2009 (y del resto de las encuestas) para los indicadores de gestión policial que se han planteado en este documento. A continuación se presentan algunos cuadros, gráficas y mapas que tienen como finalidad resumir y describir esos datos.

CUADRO IV.3. Intervenciones notificadas al ministerio público local distribuidas por el sexo del agente

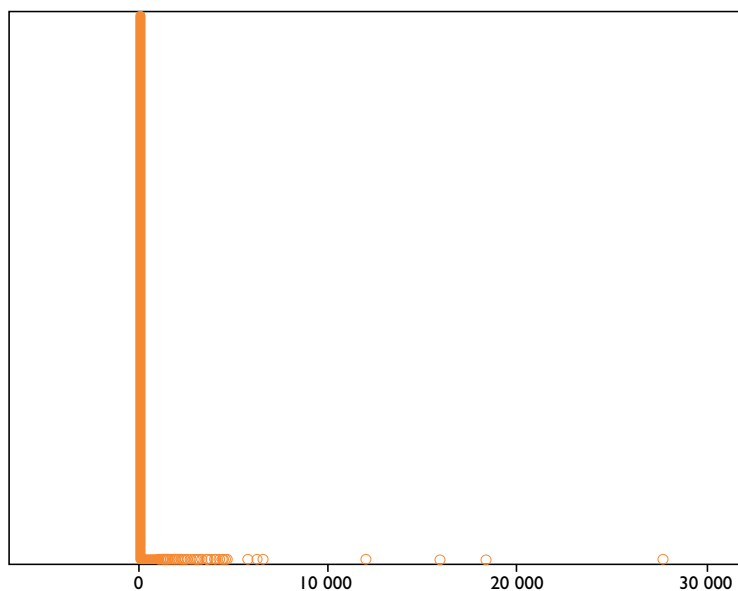
		Hombre	Mujer	No identificado
N	Válidos	2 138	2 067	2 032
	Perdidos	318	389	424
Media		132.32	10.03	29.70
Mediana		12.00	.00	.00
Moda		0	0	0
Desv. típ.		676.402	65.812	570.985
Varianza		457 519.917	4 331.235	326 023.557
Rango		18 365	2 093	23 795
Mínimo		0	0	0
Máximo		18 365	2 093	23 795
Suma		282 909	20 723	60 354

CUADRO IV.3. Intervenciones notificadas al ministerio público local distribuidas por el sexo del agente (continuación)

Total		
N	Válidos	2 161
	Perdidos	295
Media		168.43
Mediana		14.00
Moda		0
Desv. típ.		964.400
Varianza		930 067.141
Rango		27 763
Mínimo		0
Máximo		27 763
Suma		363 986

Fuente: Sarsfield (2010).

GRÁFICA IV.23. Número total de notificaciones al MP local



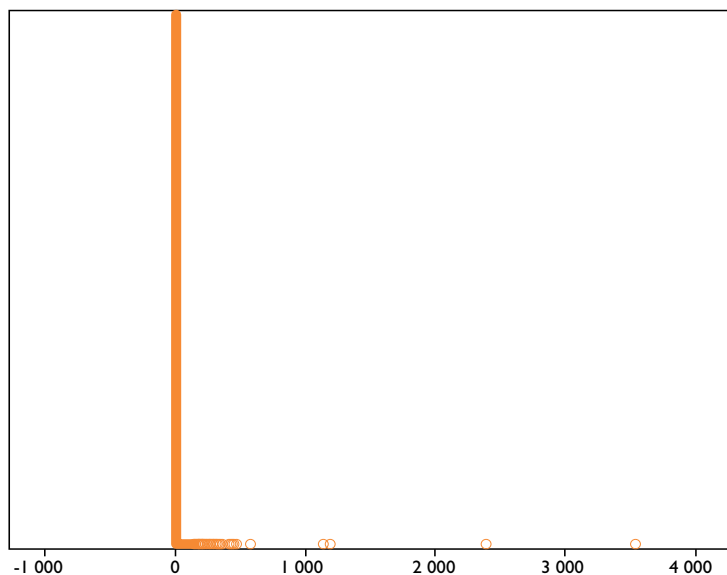
Fuente: Sarsfield (2010).

CUADRO IV.4. Intervenciones notificadas al ministerio público federal distribuidas por el sexo del agente

		Hombre	Mujer	No identificado
N	Válidos	2091	2 059	2 034
	Perdidos	365	397	422
Media		11.04	.47	.55
Mediana		.00	.00	.00
Moda		0	0	0
Desv. típ.		103.106	4.684	7.605
Varianza		10 630.762	21.940	57.841
Rango		3 407	132	281
Mínimo		0	0	0
Máximo		3 407	132	281
Suma		23 079	961	1 112
Total				
N	Válidos			2 116
	Perdidos			340
Media			11.89	
Mediana			.00	
Moda			0	
Desv. típ.			106.674	
Varianza			11 379.389	
Rango			3 539	
Mínimo			0	
Máximo			3 539	
Suma			25 152	

Fuente: Sarsfield (2010).

GRÁFICA IV.24. Número total de notificaciones al MP federal



Fuente: Sarsfield (2010).

CUADRO IV.5. Intervenciones sin notificar al ministerio público distribuidas por el sexo del agente

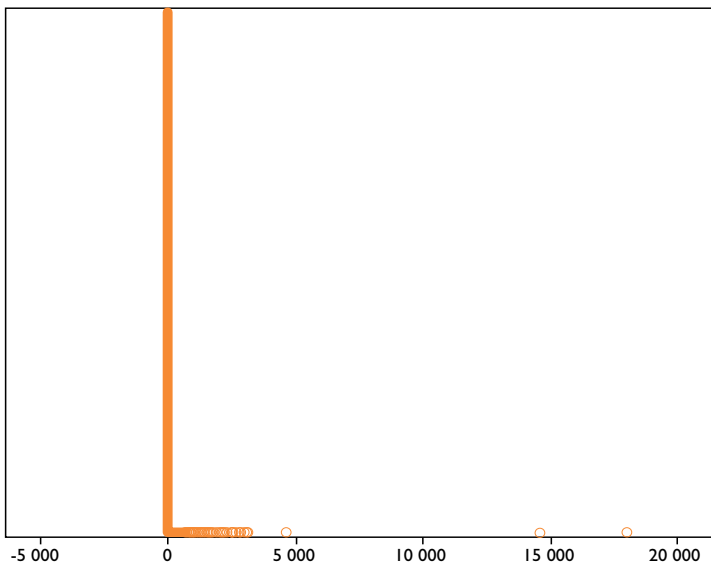
		Hombre	Mujer	No identificado
N	Válidos	2 022	2 008	2 007
	Perdidos	434	448	449
Media		53.96	3.25	6.52
Mediana		.00	.00	.00
Moda		0	0	0
Desv. típ.		542.631	38.163	75.889
Varianza		294 448.626	1 456.422	5 759.107
Rango		16 920	1 268	1 688
Mínimo		0	0	0
Máximo		16 920	1 268	1 688
Suma		109 102	6 528	13 089

CUADRO IV.5. Intervenciones sin notificar al ministerio público distribuidas por el sexo del agente (continuación)

Total		
N	Válidos	2 058
	Perdidos	398
Media		62.55
Mediana		.00
Moda		0
Desv. típ.		567.351
Varianza		321 887.264
Rango		18 002
Mínimo		0
Máximo		18 002
Suma		128 719

Fuente: Sarsfield (2010).

GRÁFICA IV.25. Número total sin notificaciones al MP



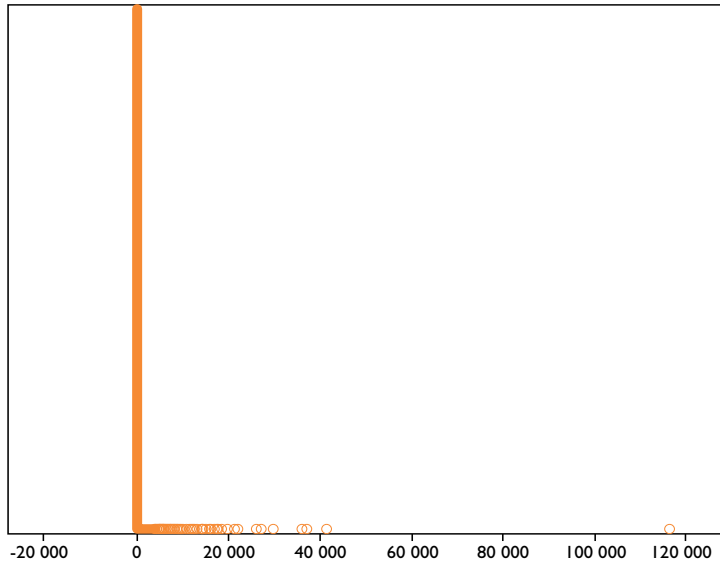
Fuente: Sarsfield (2010).

CUADRO IV.6. Intervenciones notificadas al juez distribuidas por el sexo del agente

		Hombre	Mujer	No identificado
N	Válidos	2 066	2 054	2 023
	Perdidos	390	402	433
Media		533.31	26.86	41.47
Mediana		8.00	.00	.00
Moda		0	0	0
Desv. típ.		3 339.330	180.988	845.747
Varianza		1.1157	32 756.685	715 287.583
Rango		111 324	4 808	29 848
Mínimo		0	0	0
Máximo		111 324	4 808	29 848
Suma		1 101 813	55 163	83 896
Total				
N	Válidos			2 103
	Perdidos			353
Media				590.05
Mediana				8.00
Moda				0
Desv. típ.				3 543.730
Varianza				1.2567
Rango				116 132
Mínimo				0
Máximo				116 132
Suma				1 240 872

Fuente: Sarsfield (2010).

GRÁFICA IV.26. Número total de notificaciones al juez



Fuente: Sarsfield (2010).

CUADRO IV.7. Intervenciones sin notificar al juez distribuidas por el sexo del agente

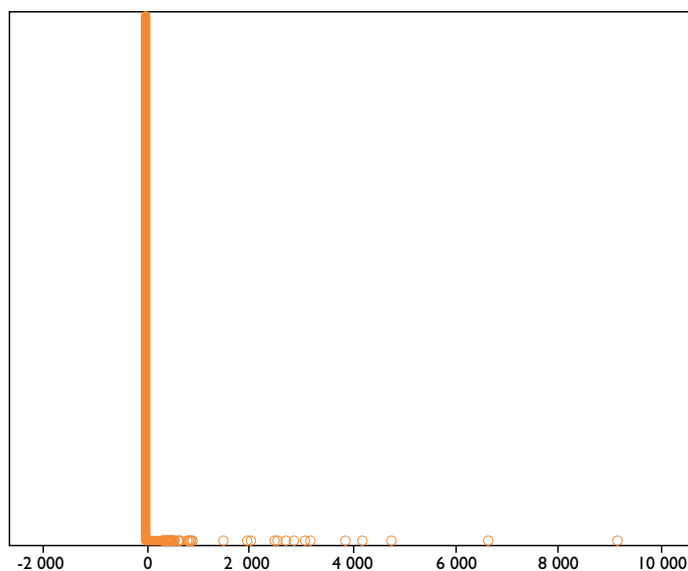
		Hombre	Mujer	No identificado
N	Válidos	1999	2012	2012
	Perdidos	457	444	444
Media		25.36	2.33	13.40
Mediana		.00	.00	.00
Moda		0	0	0
Desv. típ.		198.006	48.421	285.489
Varianza		39 206.352	2 344.601	81 503.760
Rango		4 673	2 016	9 121
Mínimo		0	0	0
Máximo		4 673	2 016	9 121
Suma		50 686	4 696	26 969

CUADRO IV.7. Intervenciones sin notificar al juez distribuidas por el sexo del agente (continuación)

Total		
N	Válidos	2 042
	Perdidos	414
Media		40.33
Mediana		.00
Moda		0
Desv. típ.		351.430
Varianza		123 502.802
Rango		9 121
Mínimo		0
Máximo		9 121
Suma		82 351

Fuente: Sarsfield (2010).

GRÁFICA IV.27. Número total sin notificaciones al juez



Fuente: Sarsfield (2010).

Es importante destacar algunas de las características de estos cuadros y gráficas. En primer lugar, conviene resaltar una vez más el alto número de valores perdidos, esto es, aquellos municipios que contestaron “no aplica”, “no sabe” o “no disponible” a las preguntas relativas al número de intervenciones de la policía municipal. En segundo lugar, resalta la alta frecuencia de valores en la columna de “no identificados”, es decir, aquellos casos en los que el agente que intervino no fue identificado en razón de su sexo. Como se ha comentado, estas dos circunstancias imposibilitan un análisis más detallado y exacto de la información. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de llevar a cabo algunas observaciones sustantivas.

Primero, la distribución de las frecuencias es positivamente asimétrica. Esto significa que existen pocos valores altos en la distribución y, en el lado opuesto, que la mayoría de los valores son pequeños. En efecto, las modas¹⁴ de todos los cuadros son iguales a cero, y también las medianas¹⁵ de la mayoría de ellas. Incluso cuando la mediana no es igual a cero, siempre es menor que la media.¹⁶ El rango y la desviación típica de los cuadros,¹⁷ así como los cuadros de dispersión, corroboran la conclusión de que, en general, las distribuciones para cada tipo de intervención no son normales, sino que la mayoría de los municipios reportó cero intervenciones, o un número cercano a éste, y que hay unos pocos municipios que reportaron un número de intervenciones muy alto. Este resultado pone en duda la capacidad institucional de la mayoría de las policías municipales de nuestro país. Cabe aclarar que una manera de explicar la amplia diferencia entre los rangos de intervenciones es la interpretación del concepto de “intervenciones” que los propios funcionarios municipales hicieron al responder la Encuesta 2009.

En efecto, en el caso de las intervenciones notificadas al ministerio público local, los municipios de Chihuahua (27 763), Tehua-

¹⁴ La moda es el valor que más se repite en una distribución de datos.

¹⁵ La mediana es el valor de la variable que divide a la mitad el número de datos de la distribución, una vez que ha sido ordenada.

¹⁶ La media es el promedio de los valores de una distribución.

¹⁷ El rango y la desviación típica miden la dispersión de los valores de una distribución. A mayor valor, los valores se encuentran más dispersos y menos concentrados.

cán (18 371), Mexicali (15 910) y Nogales (11 991) presentaron números muy por encima de la media (168.43) y de los demás valores. Para las notificadas al ministerio público federal, Guadalajara (3 539), Zapopan (2 388), Mexicali (1 195) y Celaya (1 142) sobrepasaron la media nacional (11.89). En el caso de las intervenciones que no fueron notificadas al ministerio público, los municipios de Tecate (18 002) y Xalapa (14 594) estuvieron arriba de la media de 62.55. Para las notificadas al juez calificador, el municipio con mayor número de intervenciones (Mexicali, 116 132) presentó casi tres veces más que el segundo (Guadalajara 41 410), y la media fue de 590.05. Finalmente, para las que no se notificaron al juez, Emiliano Zapata (9 121), Chihuahua (6 634), Zapopan (4 761) y Yauatepec (4 222), entre otros municipios, presentaron números considerablemente por encima de la media (40.33).

Segundo, es posible observar un número importante de intervenciones que no fueron notificadas ni al ministerio público (tanto local como federal), ni al juez calificador. Para el primer caso fueron 128 719, y para el segundo 82 351. Esto significa que aproximadamente una de cada once intervenciones policiales no fueron notificadas. De éstas, aquellas intervenciones que se deben a detenciones son ilegales debido a que en términos de lo dispuesto en los artículos 16, 115 y 116 constitucionales y los distintos bandos de policía y buen gobierno municipales, la facultad otorgada a las policías locales para realizar detenciones en flagrancia, ya sea por la comisión de un ilícito o de una falta administrativa, sólo se entiende si el detenido es puesto a disposición de la autoridad competente sin dilación alguna. Esto es grave porque las detenciones marcan el inicio de los procedimientos administrativos y judiciales y, por lo tanto, determinan si éstos se desahogarán con apego a los criterios legales aplicables. También constituye un indicador *proxy* de la naturaleza de la relación policía-ciudadano, pues una policía democrática debe valorar y respetar al ciudadano y a sus derechos.

Por otra parte, si esas intervenciones no se refieren a detenciones, entonces podrían indicar que los policías efectivamente realizan labores de solución de conflictos que se apegan a un modelo policial democrático. En cualquiera de los dos casos, sin embargo, la falta de especificación de la pregunta sólo permite plantear hipótesis.

Aquí cabe reiterar la importancia de información cualitativa que permitiría conocer más a fondo las particularidades de los datos estadísticos que se presentan. Para este caso específico, este tipo de información podría develar las disparidades entre el número de intervenciones reportadas por municipio, o el tipo de intervenciones y sus características más significativas.

Análisis de la Iniciativa de Mando Único Policial a la luz de los datos contenidos en la Encuesta 2009

Como se señaló al inicio de este capítulo, el 6 de octubre de 2010, el Ejecutivo federal envió al Senado una iniciativa de reforma a los artículos 21, 73, 115 y 116 de la Constitución federal, buscando centralizar el mando de las policías municipales en las administraciones estatales. El antecedente a esta iniciativa es el Acuerdo 03/XXXVIII/10 del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Este acuerdo, por una parte, define la estructura de los cuerpos de policía según como quedarían establecidos en el nuevo esquema de administración policial. En el acuerdo se señala que se desarrollarían instituciones policiales estatales que tendrían control sobre todas las instituciones policiales locales en su demarcación. Asimismo, en el acuerdo se propone la obligatoriedad de la colaboración de la Policía Federal con las policías estatales.

El Acuerdo 03/XXXVIII/10 del CNSP y la Iniciativa de Mando Único (en su preámbulo) coinciden en identificar la desconfianza a las instituciones municipales de policía como el principal problema policial en el país. Esta desconfianza se deriva de la corrupción y la falta de mecanismos de control que permiten tanto la infiltración de la delincuencia organizada a las instituciones policiales en los municipios como el uso indebido de la fuerza y la alta incidencia de distintos actos de abuso de autoridad frente a la ciudadanía.

Ambos documentos se basan en diagnósticos superficiales, con poca o nula información empírica y con una visión no integral de los problemas de inseguridad y de falta de probidad policial en los municipios. Es importante señalar que ni el acuerdo ni la Iniciativa de Mando Único utilizan datos de la Encuesta 2009 para sustentar sus diagnósticos sobre la situación de la seguridad pública en los

municipios. Si bien, como se ha señalado en distintas partes de este capítulo, las secciones de seguridad pública y justicia municipal de la Encuesta 2009 deben ser sujetas a revisión para mejoras sustanciales, es lamentable que las autoridades responsables de formular ambos documentos no hayan utilizado la información de la Encuesta 2009, ya que es la primera vez que se sistematiza este tipo de evidencia empírica sobre la función policial y la incidencia delictiva en México, y hubiera resultado de gran utilidad para realizar diagnósticos más sólidos.

A continuación se analiza la estructura de la Iniciativa de Mando Único con base en la información de la sección II de la Encuesta 2009 (seguridad pública) para identificar los puntos en los cuales la información de este ejercicio estadístico puede contribuir a fortalecer el debate en dos ámbitos: en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (políticas públicas de seguridad) y en el Poder Legislativo (formulación de preceptos normativos para la seguridad).

La exposición de motivos de la iniciativa señala que “la dinámica evolutiva de la delincuencia ha generado nuevos escenarios en materia de seguridad pública, alterando significativamente el orden y la paz públicos. Los delincuentes han modificado sus patrones de operación, articulando redes entre la delincuencia organizada y la común, y ampliando las conductas delictivas en las que incurrir”. (Iniciativa Mando Único: 1-2). Ésta es una afirmación que podría tener un sustento sólido a partir de los resultados de la pregunta 36 de la sección II (seguridad pública) que reporta la actividad de autoridades municipales en torno a 22 delitos, de los cuales siete son delitos tipificados como delincuencia organizada. Si la información levantada por la Encuesta 2009 se sistematiza adecuadamente y si se logra obtener la respuesta de la mayoría de los municipios censados, sería un insumo importante para los diagnósticos que hace el Ejecutivo para informar al Legislativo y justificar sus propuestas de reforma constitucional con información empírica.

En el mismo documento se señala que las reformas legislativas de junio de 2008 (sistema procesal penal y Sistema Nacional de Seguridad Pública) establecen los siguientes mecanismos para controlar la gestión de las instituciones policiales locales: selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y

certificación de los integrantes de éstas; implementación del sistema de control de confianza; coordinación y homogeneización de protocolos, grados, sistemas, formas de organización y atribuciones policiales. La pregunta 37 de la sección II de la Encuesta 2009 es fundamental para poder obtener información basada en los registros administrativos municipales que permitan evaluar el avance en estos puntos fundamentales para la reforma policial en el ámbito local en México. Sin embargo, hasta la versión 2009 de este instrumento, sólo se consideran las siguientes variables en la pregunta 37:

- Cantidad de policías hombres y mujeres con primer nivel de mando al cierre del año 2008.
- Cantidad de policías hombres y mujeres con nivel intermedio de mando al cierre del año 2008.
- Cantidad de policías hombres y mujeres con nivel operativo al cierre del año 2008.
- Cantidad de hombres y mujeres que laboran como personal administrativo en las instituciones municipales de seguridad pública al cierre del año 2008.

El equipo responsable del INEGI tendrá que evaluar si metodológica o logísticamente (en términos de costo de levantamiento y tiempo de respuesta del cuestionario) es más conveniente incorporar los siguientes rubros mínimos a la pregunta 37 o hacerlo en una pregunta separada: mecanismos de reclutamiento, selección e incorporación de personal de seguridad pública municipal; seguimiento en las instituciones locales de policía a los requisitos del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de carrera policial; seguimiento a los mecanismos de certificación policial y de control de confianza en los municipios; coordinación y homologación de prácticas administrativas y de gestión policial. La incorporación de estos rubros permitiría evaluar los aspectos más sensibles de la reforma policial en el ámbito local y mantener registros de avances y retrocesos en series de tiempo.

Lo que permite analizar la Encuesta 2009 es el índice de intervenciones policiales por municipio, lo cual puede proporcionar un

indicador de productividad en las instituciones policiales y compararlas. El mapa IV.4 muestra este índice. Como se señaló en la sección anterior, hay una enorme variación en materia de intervenciones entre los distintos municipios, lo cual es un dato importante para informar las políticas públicas en materia de prevención del delito y seguridad pública local, pero también es un dato fundamental para justificar las iniciativas legislativas que buscan transformar la descentralización del mando policial en México.

Más adelante, la exposición de motivos de la iniciativa afirma que “la delincuencia organizada, a través de su especial capacidad corruptora, sustentada en su poderío económico, ha logrado vulnerar a las instituciones policiales, principalmente aquellas que tienen mayor acercamiento a la población, es decir, las policías municipales”. Un esfuerzo de censo de registros administrativos municipales de la envergadura de la Encuesta 2009 podría aportar información empírica específica para poder justificar estas aseveraciones (que sin la base empírica son sólo declarativas) al evaluar (en la pregunta 37 o en otra pregunta) cuántas instituciones policiales en los municipios mexicanos han podido cumplir con las reglas, los procedimientos y las reformas establecidas en el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Transferencia de recursos financieros para la seguridad local: ¿Los datos de la Encuesta 2009 apoyan la continuidad del Subsemun?

Si bien el gasto en el sector seguridad se ha incrementado de manera exponencial en México en los últimos 20 años, es importante señalar que la incidencia delictiva común y organizada no ha disminuido de manera proporcional. La mayoría de los estudios de criminología señalan que no hay una relación proporcional y causal entre la mayor aplicación de recursos al sector seguridad y la disminución de los índices delictivos, ya que las raíces del delito se encuentran en diversos fenómenos sociales y económicos, no sólo en la oportunidad delictiva y en la falta de un “guardián capaz” (Maguire, Morgan y Reiner, 2008). Sin embargo, las autoridades

CUADRO IV.8. Gasto total ejercido del gobierno federal mexicano por sexenio, ramo Seguridad Pública y Justicia 1977-2006 (millones de pesos corrientes a valor de 2006) y gasto total programado por el gobierno federal mexicano por sector entre 2007 y 2010, por año (millones de pesos corrientes a valor de cada año)

Sexenio	Poder Judicial	Segob*	Defensa	Marina/Armada	PGR*	ssp*	FASP*	Total
77-82	7.50	29.70	97.70	31.40	7.70	(no existía)	(no existía)	174.00
83-88	413.20	584.20	3 035.10	1 107.40	207.00	—	—	5 346.90
89-94	4 837.70	6 525.50	25 818.00	8 091.37	4 584.20	—	—	49 856.80
95-00	28 299.80	33 197.60	86 576.10	32 745.30	19 086.70	—	9 928.90	209 484.40
01-06	112 011.60	31 924.30	144 936.10	54 881.80	43 666.10	39 885.70	25 229.40	717 717.30
Aumento porcentual 1977-2006	14 930	1 070	1 480	1 750	5 670	—	—	4 124
Año	Poder Judicial	Segob*	Defensa	Marina/Armada	PGR*	ssp*	FASP*	Total
2007	25 229.51	5 083.25	32 200.89	10 951.32	9 216.53	13 664.68	5 000.00	101 364.18
2008	29 963.24	6 736.90	34 861.00	13 382.74	9 307.80	19 711.62	6 000.00	119 963.30
2009	32 539.82	9 594.00	43 623.32	16 059.28	12 309.85	32 916.83	6 916.80	153 959.90
2010	34 023.54	8 370.63	43 632.41	15 991.86	11 781.47	32 437.77	6 916.80	153 154.48
Aumento porcentual 2007-2010	35	88	35	46	33	140	38	52

Fuentes: periodo 1977-2006: Cárdenas (2008:8); Periodo 2007-2010 Salgado (2010); datos obtenidos a partir de los presupuestos de egresos de la federación entre 2007 y 2010; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 (*Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 2007); Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2007); Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2008); Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 (*Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2009). *Segob; Secretaría de Gobernación (sólo con mando directo de la Policía Migratoria); pgr: Procuraduría General de la República; ssp: Secretaría de Seguridad Pública federal; fasp: Fondo de Asignaciones a la Seguridad Pública.

CUADRO IV.9. Incremento del gasto en el sector seguridad en México

	Sedena	Semar	SSP	PGR	Segob	FASP	Total
Tasa 2001-2010 (%)	2.9	2.1	13.7	3.8	2.7	-2.5	4.8
Tasa 2006-2010 (%)	8.4	9.4	26.8	2.6	12.6	3.6	12.5

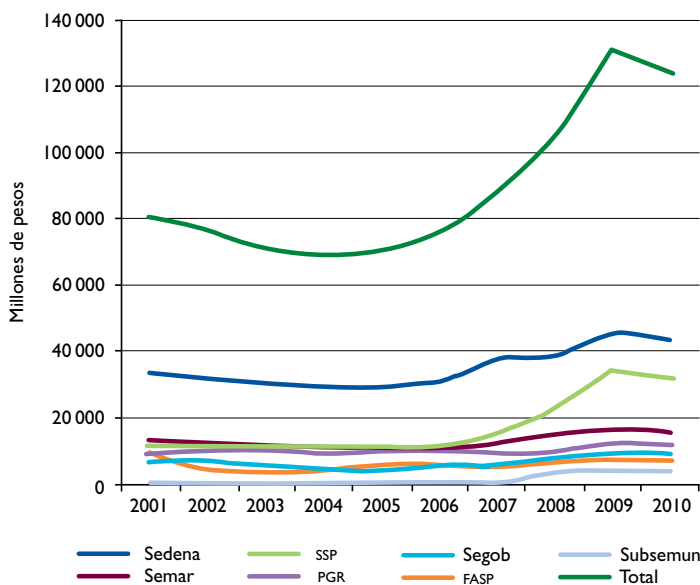
Fuente: Presupuesto de egresos de la federación para los ejercicios fiscales 2001-2010 (Caballero, González-Aréchiga, Pérez y Salgado, 2010: 97).

federales y locales en México han justificado el aumento de recursos en este rubro como un paso fundamental para terminar con la inseguridad (SSP, 2010). En el cuadro IV.8 se muestra el incremento del gasto público en este sector.

Un estudio realizado por el Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED) del CIDE y la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey documenta que el gasto en seguridad pública en México ha crecido a ritmos muy significativos en los últimos diez años (Caballero, González-Aréchiga, Pérez y Salgado, 2010). El gasto total ha crecido a tasas reales (a precios de enero 2010) de 4.8 por ciento anual desde 2001 y a 12.5 por ciento anual desde 2006. Las mayores tasas de crecimiento del gasto se han dado en la Secretaría de Seguridad Pública federal con incrementos anuales de 26.8 por ciento entre 2006 y finales de 2010.

Varios municipios mexicanos reciben grandes cantidades de recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun), y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun), además de los recursos financieros etiquetados para seguridad pública que reciben de los Estados. La etiquetación de tales recursos tiene como objetivo fortalecer a las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de sus integrantes,

GRÁFICA IV.28. Evolución del gasto en seguridad pública 2001-2010



Fuente: Presupuesto de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2001-2010 (Caballero, González-Aréchiga, Pérez, Salgado, 2010: 98).

la inversión en infraestructura y la dotación del equipo adecuado para el desarrollo de sus funciones. Tan sólo para el año 2010, los recursos destinados a seguridad pública en los municipios ascendieron a 13918 millones de pesos. La Encuesta 2009 representa una herramienta fundamental para evaluar la utilización de estos recursos. Sin embargo, las variables consideradas en el cuestionario actual no son suficientes para analizar si los municipios que reciben estos fondos están haciendo un uso eficiente y eficaz de ellos.

Los recursos del Subsemun, otorgados a partir de 2008 y que en 2010 beneficiaron a 190 municipios y 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se orientaron principalmente a los siguientes rubros:

- a) Aplicación de evaluaciones de control de confianza
- b) Profesionalización

- c) Interconexión a Plataforma México
- d) Estandarización salarial homologada

Es necesario que la Encuesta 2009 incluya variables en su cuestionario que permitan evaluar estos cuatro rubros, que son fundamentales para analizar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos federales en los municipios. Es posible observar crecimientos significativos (3.6 por ciento reales durante el sexenio) en el FASP y en el Subsemun, que en su conjunto representan 11 053.0 millones de pesos en 2010 (Caballero, González-Aréchiga, Pérez y Salgado, 2010).

Para 2011 se tienen presupuestados, para gasto en seguridad pública en las entidades federativas y municipios, los siguientes rubros:

CUADRO IV.10. Planeación del gasto federal en el sector seguridad en 2011

Rubro	Monto (millones de pesos)
FASP	7 124
Subsemun	4 303
Mando Único	2 400
Total	13 827

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, recursos identificados en materia de seguridad pública (Caballero, González-Aréchiga, Pérez y Salgado, 2010).

Como ya se ha señalado, la Encuesta 2009 en su sección sobre seguridad pública sólo incorpora variables que compilan información agregada sobre “intervenciones policiales” sin diferenciar su naturaleza. Por lo tanto, esto comprende acciones policiales tan distintas como orientar a ciudadanos en la calle y detenciones de presuntos delincuentes en flagrancia; de manera que no se puede realizar un estudio consistente de la profesionalización del servicio policial a partir de los datos de la Encuesta 2009. Por otra parte, la Encuesta no evalúa las condiciones de conexión de las instituciones de seguridad pública municipales con Plataforma México ni la homologación de salarios de los agentes de policía.

Información de la Encuesta 2009 que sirve para alimentar el Sistema Único de Información Criminal y para evaluar la incidencia de delitos federales

En esta sección se confrontan los datos aportados por la Encuesta 2009 con las bases de datos que se están desarrollando en el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En los cuadros IV.11-IV.14 se observa la manera en que las distintas variables consideradas en cada pregunta de las secciones II y III de la Encuesta 2009 son congruentes o no con las bases de datos del SUIC.

CUADRO IV.11.

Número de pregunta / sección	Variable	Encuesta 2009	suic
Pregunta 35, sección II	Hombre con notificación al MP local	X	
	Mujer con notificación al MP local	X	
	No identificado con notificación al MP local	X	
	Hombre con notificación al MP federal	X	
	Mujer con notificación al MP federal	X	
	No identificado con notificación al MP federal	X	
	Hombre sin notificación al MP	X	
	Mujer sin notificación al MP	X	
	No identificado sin notificación al MP	X	
	Hombre con notificación al juez	X	
	Mujer con notificación al juez	X	
	No identificado con notificación al juez	X	
	Hombre sin notificación al juez	X	
	Mujer sin notificación al juez	X	
	No identificado sin notificación al juez	X	

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.12.

Número de pregunta / sección	Variable	Encuesta 2009	suic
Pregunta 36, sección II	Hombre – homicidio	X	X
	Hombre – golpes y lesiones	X	X
	Hombre – secuestro	X	X
	Hombre – intento de secuestro	X	X
	Hombre – tráfico de menores	X	X
	Hombre – violación	X	X
	Hombre – abuso sexual	X	X
	Hombre – asalto	X	X
	Hombre – robo a transeúnte	X	X
	Hombre – robo a casa habitación	X	X
	Hombre – robo de vehículo automotriz	X	X
	Hombre – robo cometido a partes de vehículo automotriz	X	X
	Hombre – otros robos	X	
	Hombre – daños a los bienes ajenos	X	X
	Hombre – violencia familiar	X	X
	Hombre – delincuencia organizada	X	X
	Hombre – pandillerismo	X	X
	Hombre – portación de armas exclusivas del ejército, armada o fuerza aérea	X	X
	Hombre – contra la ecología y el medio ambiente	X	X
	Hombre – comercialización de sangre, órganos y tejidos humanos	X	X
	Hombre – comercialización ilegal de alimentos, bebidas, medicamentos o animales	X	X
	Hombre – tráfico de indocumentados	X	X

CUADRO IV.12 (continuación)

Número de pregunta / sección	Variable	Encuesta 2009	suic
	Hombre – otros	X	
	Mujer – homicidio	X	X
	Mujer – golpes y lesiones	X	X
	Mujer – secuestro	X	X
	Mujer – intento de secuestro	X	X
	Mujer – tráfico de menores	X	X
	Mujer – violación	X	X
	Mujer – abuso sexual	X	X
	Mujer – asalto	X	X
	Mujer – robo a transeúnte	X	X
	Mujer – robo a casa habitación	X	X
	Mujer – robo de vehículo automotriz	X	X
	Mujer – robo cometido a partes de vehículo automotriz	X	X
	Mujer – otros robos	X	X
	Mujer – daños a los bienes ajenos	X	X
	Mujer – violencia familiar	X	X
	Mujer – delincuencia organizada	X	X
	Mujer – pandillerismo	X	X
	Mujer – portación de armas exclusivas del ejército, armada o fuerza aérea	X	X
	Mujer – contra la ecología y el medio ambiente	X	X

CUADRO IV.12 (continuación)

Número de pregunta / sección	Variable	Encuesta 2009	suic
	Mujer – comercialización de sangre, órganos y tejidos humanos	X	X
	Mujer – comercialización ilegal de alimentos, bebidas, medicamentos o animales	X	X
	Mujer – tráfico de indocumentados	X	X
	Mujer – otros	X	
	No identificado – homicidio	X	
	No identificado – golpes y lesiones	X	
	No identificado – secuestro	X	
	No identificado – intento de secuestro	X	
	No identificado – tráfico de menores	X	
	No identificado – violación	X	
	No identificado – abuso sexual	X	
	No identificado – asalto	X	
	No identificado – robo a transeúnte	X	
	No identificado – robo a casa habitación	X	
	No identificado – robo de vehículo automotriz	X	
	No identificado – robo cometido a partes de vehículo automotriz	X	
	No identificado – otros robos	X	
	No identificado – daños a los bienes ajenos	X	
	No identificado – violencia familiar	X	
	No identificado – delincuencia organizada	X	

CUADRO IV.12 (continuación)

Número de pregunta / sección	Variable	Encuesta 2009	suic
	No identificado – pandillerismo	X	
	No identificado – portación de armas exclusivas del ejército, armada o fuerza aérea	X	
	No identificado – contra la ecología y el medio ambiente	X	
	No identificado – comercialización de sangre, órganos y tejidos humanos	X	
	No identificado – comercialización ilegal de alimentos, bebidas, medicamentos o animales	X	
	No identificado – tráfico de indocumentados	X	
	No identificado – otros	X	

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.13.

Número de pregunta / sección	Variable	Encuesta 2009	suic
Pregunta 37, sección II	Hombre policía primer nivel	X	X
	Mujer policía primer nivel	X	X
	Hombre policía nivel intermedio	X	X
	Mujer policía nivel intermedio	X	X
	Hombre policía nivel operativo	X	X
	Mujer policía nivel operativo	X	X
	Hombre personal administrativo	X	X
	Mujer personal administrativo	X	X

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.14.

Número de pregunta / sección	Variable	Encuesta 2009	SUIC
Pregunta 38, sección III	Procedimiento municipal hombres	X	
	Procedimiento municipal mujeres	X	
	Procedimiento estatal hombres	X	X
	Procedimiento estatal mujeres	X	X
	Procedimiento federal hombres	X	
	Procedimiento federal mujeres	X	X
	Procedimiento petición hombres	X	
	Procedimiento petición mujeres	X	
	Procedimiento desechado hombres	X	
	Procedimiento desechado mujeres	X	

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que los cuadros IV.11-IV.14 muestran la disponibilidad de las distintas variables que son consideradas en la Encuesta 2009 y en las bases de datos del SUIC, sin especificar el origen de los datos. Esto permite ver qué tanto innova la estructura de la Encuesta 2009 en materia de variables. Sin embargo, es importante enfatizar que un importante valor agregado de este instrumento es que presenta por primera vez información sobre estas variables con base en los registros administrativos municipales. Antes de la Encuesta 2009, la mayor parte de la estadística delictiva y de gestión policial en México se había basado en información estatal y federal. Las bases de datos del SUIC sólo llegan al ámbito estatal, a partir de las denuncias presentadas ante las agencias del ministerio público en los distintos estados.

La agenda municipal de seguridad pública: la prevención del delito con o sin el mando municipal de las policías locales

La reforma constitucional de junio de 2008 y la expedición de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) en enero de 2009 generaron un nuevo marco jurídico en materia de justicia penal, seguridad pública y delincuencia organizada. En lo general, esta reforma es histórica en tanto que marca un precedente al contener las bases para el establecimiento de nuevos sistemas de justicia o reforma penal, al tiempo que modifica algunos de los lineamientos institucionales que se vinculan con la seguridad pública.

Al respecto, si bien uno y otro ámbito tienen particularidades y formas de operación específicas, también es cierto que ambos sistemas se encuentran estrechamente relacionados. En cualquier caso, la reforma mantiene la tendencia de consolidar el paradigma de coordinación entre los actores del sistema —principalmente policías y procuradurías— a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).¹⁸ Para tal efecto, el nuevo texto del artículo 21 constitucional contiene diversos elementos que permiten ubicar y definir de manera general tanto a los actores de la seguridad pública como a sus respectivos ámbitos de operación.

En principio, los planteamientos contenidos en la reforma representan importantes retos para el proceso de implementación. Una dificultad inicial es la debilidad de muchas de las instituciones del sistema, y por ello se hizo necesario que el diseño de la implementación de dicha reforma requiriera no sólo una visión sobre la

¹⁸ El sistema se integrará por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, los Consejos Locales e Instancias Regionales y el Secretariado Ejecutivo del Sistema. Este último opera como el órgano técnico-administrativo del Estado mexicano que le da seguimiento a los acuerdos y avances encaminados a la coordinación entre todos los actores. Para ello, cuenta a su vez con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como el de Certificación y Acreditación.

prospectiva de todo el sistema, sino también que las condiciones actuales de operación y de fortalecimiento institucional mejoraran sustancialmente. Es decir, que para responder con mayor eficiencia al explosivo problema de inseguridad pública habría no sólo que coordinarse mejor, sino también ser mejor.

En otras palabras, coordinarse, pero también fortalecerse. Para esto último se crearon nuevos mecanismos institucionales a través de la LGSNSP que contemplaron: la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública, la aplicación de controles de confianza, la policía de investigación, los sistemas de información compartida y, en lo general, nuevos esquemas de transferencia de recursos a los estados y municipios a través del FASP, para el caso de los primeros, o del Subsemun y el Fortamun para el caso de los segundos.

Como es evidente, esta serie de cambios ha modificado en dos años la forma en que la seguridad y la procuración de justicia son vistas y entendidas por todos los actores del Estado mexicano. Sin embargo, el problema radica en que es tal la magnitud del cambio y la necesidad de mayores recursos para su implementación que en lo general la transición ha sido mucho más lenta de lo que se hubiera deseado, sobre todo cuando se compara con la rapidez con la que la delincuencia ha logrado hacerse más compleja y más retadora.

En este contexto, la elaboración de la agenda para la implementación de las reformas debe fijar con claridad las prioridades del proceso y establecer metas intermedias para evaluar los cambios. El diseño debe reconocer que la transformación integral es el resultado de una serie de procesos implementados con calidad y no del simple deseo de cambio.

Por todo lo anterior, si el objetivo de modificación es integral, es necesario aceptar que hay un elemento del sistema que hasta ahora no ha estado sujeto a una profunda transición de mejora institucional, o no al menos como debiese: la policía. En el fondo, la premisa es simple: de nada servirá mejorar los sistemas de procuración de justicia en una reforma tan profunda —con un plazo máximo de ocho años— si la policía, el órgano público que por excelencia es una parte visible del Estado, sigue siendo vista como

poco confiable, limitada en sus capacidades e incapaz para contener el crimen y la violencia.¹⁹

De hecho, el debate sobre cómo mejorar las policías mexicanas, en los órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— tiene ya algunos años. Por lo pronto, el antecedente más claro se presentó en la propia campaña presidencial de 2006, cuando Felipe Calderón, entonces candidato, propusiera una policía nacional. Ya en funciones, sin embargo, la postura oficial del Ejecutivo federal fue moderándose, sobre todo al considerar que quizá no sería tan sencillo transitar a un modelo tan distinto al actual, en especial porque tendrían que eliminarse todas las policías municipales y estatales a la vez. Esta premisa terminó por corroborarse cuando la complejidad de la transición se vio ejemplificada a través de la propia reforma procesal penal, así como la relativa a la del nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En lo general, la conclusión fue que a pesar del evidente déficit institucional en el ámbito policial, era necesario primero reflexionar a fondo acerca de todo el proceso; entender que el subsistema policial forma parte, a su vez, de un sistema-proceso mucho más complejo en el que varias de sus partes ya están en transición; asimilar que, aun cuando hay avances, las reformas en curso todavía no se completan y que no hay suficientes resultados como para asegurar que es o no suficiente lo respectivamente planeado. Esto es particularmente importante si además se acepta que las Fuerzas Armadas tuvieron que desempeñar un papel central en términos de seguridad interior en principio porque las fuerzas civiles no están preparadas para tomar el control de la situación.

En cualquier caso, esta percepción se nutrió con la idea de que, aun si se completan los cambios (de primera generación) en curso, esto no es suficiente para resolver el problema. Por el contrario, se

¹⁹ Además de los mecanismos de rendición de cuentas policiales, habría que señalar que la reforma procesal penal será incompleta hasta que se generen las reformas constitucionales y a las leyes secundarias en materia de derechos humanos. Asimismo, las acciones federales tienen que completarse con las propias reformas en el ámbito estatal. Algunos estados están innovando, pero aún falta un marco que permita que estos cambios tengan la profundidad, el alcance y la seguridad jurídica necesarios. Además, los avances, cuando ocurren, no se comparten ni se evalúan sistemáticamente.

requieren cambios más profundos (de segunda generación), pero los mismos serán costosos y el objetivo debe ser que sean lo menos posible. Se requiere juicio y una estrategia de secuencia adecuada que permita que cualquier cambio en el subsistema policial sea lo más cercano al idóneo: que sea capaz de responder a la delincuencia, pero que también sea democrático, incluyente, que vigile el respeto a los derechos humanos, con visión de largo plazo y, sobre todo, que sea realista.

Como resultado de este proceso obligado de reflexión, en noviembre de 2009 el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)²⁰ acordó analizar la pertinencia de un nuevo modelo policial a través de un método robusto. El objetivo sería terminar de implementar la reforma estructural en seguridad pública integrando las modificaciones al ámbito policial; las más adecuadas y pertinentes posibles.

Como respuesta, algunos meses después, en marzo de 2010, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) decidió promover dos procesos como parte de sus medidas a la que los gobernadores estarían comprometidos en términos de seguridad pública. Por un lado, el compromiso de trabajar encaminados a la integración de los 31 cuerpos estatales y, por el otro, adoptar un tablero de control para dar seguimiento a los sistemas estatales de seguridad pública.

En la misma sintonía, en la pasada sesión del CNSP, celebrada el pasado 3 de junio de 2010, los integrantes de ese organismo aprobaron un acuerdo mediante el cual se establece —también— trabajar en un modelo policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la policía federal.

Para dar seguimiento a este objetivo, el consejo aprobó una Comisión Especial que diera seguimiento a este acuerdo encaminado a concretar la propuesta del nuevo modelo policial, ponde-

²⁰ Según la LGSNSP, el CNSP es la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas del Estado mexicano. Los miembros del consejo son: el presidente de la república (quien lo presidirá), el secretario de Gobernación, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, el secretario de Seguridad Pública, el procurador general de la república, los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del sistema.

rando las distintas circunstancias, modalidades y diversos impactos presupuestales, sociales, laborales, jurídicos y legislativos, con la finalidad de que, en su momento, los pusiera a consideración del presidente de la república —y a su vez presidente del CNSP—. Una buena forma de dar seguimiento a este trabajo y al mismo tiempo vincularlo con los trabajos que viene desempeñando la Conago es que ambos órganos trabajen juntos para implementar un modelo policial que responda a las circunstancias actuales de inseguridad y violencia en nuestro país.

Para vincular el trabajo que tanto el consejo como la Conago vienen trabajando en la materia, se decidió que la Comisión Especial del primero se integrara por quienes actualmente desempeñan coordinaciones en la Conago: el gobernador del estado de Nuevo León y el gobernador del estado de Jalisco, además del gobernador del estado de Chiapas; y como representantes del gobierno federal, al secretario de Gobernación, al de Seguridad Pública y al procurador general de la república; y de los alcaldes del país a quien preside la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.

Conclusión: Los retos para la gestión municipal

Como recomendación general de cara al levantamiento de futuros instrumentos municipales en materia de seguridad pública, es importante señalar que debería proporcionarse una cifra global por cada tipo de delito estudiado. La distribución del personal policial refleja en buena parte la prevalencia de focos o centros de atención respecto a los problemas de la inseguridad pública, destacándose los estados del norte y los municipios que rodean al Distrito Federal.

La equidad de género en la gestión policial continúa siendo un asunto pendiente. Convendría estudiar con detenimiento el fenómeno de Ciudad Nezahualcóyotl, que parece ser una excepción positiva respecto al acceso de las mujeres al ejercicio de la acción policial.

Por otra parte, en los cuadros IV.15-IV.20 se pretende sintetizar, en lo general, los principales retos que deben atenderse en materia de seguridad pública desde la gestión municipal. En cada uno de los rubros se separa lo que la Encuesta 2009 documenta y lo que es necesario documentar a partir de futuros instrumentos.

CUADRO IV.15. Primer reto: fortalecer las capacidades de las instituciones municipales de seguridad pública

Información en la Encuesta 2009	Retos para futuros instrumentos en este terreno
<ul style="list-style-type: none"> • Corporaciones atomizadas y dispersas. • Prácticas policiales inerciales y no planificadas sin criterios ni métodos uniformes. • Incapacidad de las autoridades municipales para frenar la cadena delictiva. • Atomiza capacidades del Estado en seguridad nacional y seguridad pública. • Ausencia de políticas integrales y eficientes de prevención del delito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de facultades y funciones ineficiente y mal comprendida. • Identificar hasta qué grado el sistema despliegue policial en los municipios está basado en indicadores y esquemas de cobertura y eficacia. • Identificar la excesiva burocratización y el ejercicio poco efectivo del gasto en seguridad pública. • Analizar cómo la desarticulación de policía y tránsito en zonas metropolitanas fragmenta capacidades operativas y de comunicación. • Infiltración, cooptación, corrupción, protección y hasta uso de estructuras de policías municipales para proteger y realizar delitos. • Reactivos para explorar la falta de capacidad de defensa frente amenazas e infiltración de la delincuencia organizada.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.16. Segundo reto: enfrentar fenómenos delictivos complejos en el ámbito municipal

Información en la Encuesta 2009	Retos para futuros instrumentos en este terreno
<ul style="list-style-type: none"> • Cadenas transversales y concatenadas de delincuencia organizada y común. En principio, se puede observar su incidencia en el ámbito municipal, pero con el paso del tiempo se podrá analizar su trayectoria en líneas de tiempo. • Grado de sofisticación delictiva en el ámbito municipal. • Grupos delictivos con amplias capacidades de fuego, inteligencia e infiltración. • Crecimiento de delitos contra la salud y contra ley de armas de fuego. • Mayor incidencia de delitos comunes de alto impacto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medición de la impunidad. • Debilidad del tejido social y niveles sociales de tolerancia y permisividad a la delincuencia común y organizada.

CUADRO IV.16. Segundo reto: enfrentar fenómenos delictivos complejos en el ámbito municipal (continuación)

Información en la Encuesta 2009	Retos para futuros instrumentos en este terreno
<ul style="list-style-type: none">• Ineficacia en el combate a narcomenudeo y a la prevención de violencia en jóvenes.• Zonas del país con alta incidencia delictiva, carencia de autoridad y vigencia del estado de derecho.	

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.17. Tercer reto: impulsar los procesos de reforma policial en el ámbito municipal

Información en la Encuesta 2009	Retos para futuros instrumentos en este terreno
<ul style="list-style-type: none">• Se presentan algunos datos muy básicos sobre la selección, capacitación y certificación de los policías municipales.	<ul style="list-style-type: none">• Identificar si las policías municipales han establecido protocolos que les permitan colaborar eficientemente con la policía de investigación en las condiciones del nuevo sistema procesal penal.• Incluir reactivos para evaluar la operación de los centros de detención municipales.• Evaluar si el sistema de bienestar policial se lleva a la práctica en los municipios.• Evaluar la celeridad y la eficiencia del proceso de control de confianza.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.18. Cuarto reto: diagnosticar los problemas de infraestructura en las policías municipales

Información en la Encuesta 2009	Retos para futuros instrumentos en este terreno
<ul style="list-style-type: none"> • Permite visualizar cuáles son los aproximadamente 400 municipios (uno de cada cinco) que no tienen policía propia. • Aporta datos que permiten evaluar la pulverización de los mandos y la falta de coordinación. • Documenta la insuficiencia cuantitativa de policías municipales para atender demandas. • Documenta la desigualdad en calidad institucional de las policías y en la calidad de los servicios de seguridad pública prestados en los municipios mexicanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de incluir información sobre seguridad pública de las delegaciones políticas del Distrito Federal. • Documentar la insuficiencia de equipos municipales certificados y confiables, particularmente en materia de reacción.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.19. Quinto reto: identificar la relación entre violencia social e incidencia delictiva

Información en la Encuesta 2009	Retos para futuros instrumentos en este terreno
<ul style="list-style-type: none"> • Documenta la incidencia de amenazas a la seguridad local a partir de la violencia física. • Reporta actividades delincuenciales que tienen como propósito infundir el terror en la población civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de expresiones de violencia contra la población civil como las balceras en lugares repletos de civiles o el uso de granadas dirigidas a personas no vinculadas con actividades delincuenciales. • Uso de comandos armados para intimidación y violencia. • Narcobloqueos en vialidades estratégicas de zonas urbanas. • Uso de nuevos mecanismos de comunicación directa: <i>narcomantas</i> en lugares públicos. • Incremento cualitativo en el tipo de violencia en homicidios: decapitaciones, inmersiones en ácido, entre otras.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.20. Sexto reto: superar los problemas de coordinación de las policías municipales entre sí y con sus contrapartes estatales y federales

Información en la Encuesta 2009	Retos para futuros instrumentos en este terreno
<ul style="list-style-type: none">• Documenta la insuficiencia e inoperatividad de acuerdos de coordinación.• Evidencia la falta de protocolos de operación y coordinación.	<ul style="list-style-type: none">• Incluir reactivos en futuros instrumentos para evaluar por qué no se comparte información operativa, estratégica y de inteligencia entre municipios.• Analizar la falta de estrategias para vincular la actividad de las instituciones de seguridad pública municipal con las instituciones de procuración de justicia en los estados.• Analizar por qué la mayoría de los municipios no alimentan los sistemas de información para la inteligencia.• Analizar la falta de metas basadas en indicadores y acuerdos.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Bayley, D. 1994. *Police for the Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2001. *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to do it*. Washington: National Institute of Justice.
- Bottoms, A. 1994. "Environmental Criminology", en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (primera edición). Oxford: Oxford University Press.
- Bottoms, A. y P. Wiles. 1986. "Housing Tenure and Residential Community Crime Careers in Britain", en A. Reiss y M. Tonry (eds.). *Communities and Crime*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. 2002. "Environmental Criminology", en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.). *The Oxford Handbook of Criminology* (tercera edición). Oxford: Oxford University Press.
- Caballero, J. A., B. González-Aréchiga, D. Pérez y J. Salgado. 2010. *Reforma al modelo policial mexicano*. México: CIDE-Tecnológico de Monterrey.

- Cárdenas, Ernesto. 2008. *Treinta años de estadísticas sobre seguridad pública en México. Indicadores seleccionados*. México: Insyde.
- Clarke, R. 1995. "Situational Crime Prevention", en M. Tonry y D. Farrington (eds.), *Building a Safer Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R. y M. Felson. 1993. *Routine Activity and Rational Choice*. New Brunswick: Transaction.
- Cohen, L. y M. Felson. 1979. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach", en *American Sociological Review*, vol. 44, núm. 4, pp. 588-608.
- Cornish, D. y R. Clarke (eds.). 1986. *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. Nueva York: Springer.
- Crawford, A. 2007. "Crime Prevention and Community Safety", en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (cuarta edición). Oxford: Oxford University Press.
- Ditton, J. y S. Farrall (eds.). 2000. *The Fear of Crime*. Aldershot: Dartmouth.
- Hein, A. 2004. "La georreferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local", en *Paz Ciudadana*, 22-27. Disponible en: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090623122857.pdf [consultado el 28 de marzo de 2011].
- Hope, T. y R. Sparks (eds.). 2000. *Crime, Risk and Insecurity*. Londres: Routledge.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI). 2011. *Análisis de la séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-7/2010*. Disponible en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7.pdf> [consultado el 28 de marzo de 2011].
- Jaime, E., J. Tapia, M. Goode, G. García, M. Bergman, E. Cárdenas, L. de la Barrera, E. López-Portillo, C. Mendoza, C. Sayeg y, G. Zepeda. 2009. *SIS: Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública*.
- Maguire, M., R. Morgan y R. Reiner (eds.). 2008. *The Oxford Handbook of Criminology* (cuarta edición). Oxford: Oxford University Press.
- Mohor, A. 2007. *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento po-*

- licial: Notas y experiencias para la reforma policial en México*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.
- Newburn, Tim. 2005. *Policing. Key Readings*, Cullompton, Reino Unido: Willan Publishing.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2008. *Guidebook on Democratic Policing* (segunda edición). Viena: OSCE.
- Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED). 2010. *Encuesta de victimización y eficacia institucional (Envei). Informe anual 2009*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Salgado, J. 2010. *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*. Reportes de Investigación, México Estatal-Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas. México: CIDE-PNUD.
- Sarsfield, R. 2010. Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. México: CIDE.
- ssp (Secretaría de Seguridad Pública). 2010. *Estado de la seguridad pública en México*. México: ssp.
- Shaw, C. y H. McKay. 1942. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tonry, M. 2009. *The Oxford Handbook of Crime and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Tyler, T. 2006. *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.
- Ungar, M. s.f. *The Current State of Community Policing in Latin America*. Washington: Latin American Development Bank.
- Zepeda, G. 2010. *La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal*. Reporte CIDAC.
- Young, J. 1997. "Left Realist Criminology", en M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (eds.). *The Oxford Handbook of Criminology* (segunda edición). Oxford: Oxford University Press.

Enrique Cabrero y David Arellano (coordinadores)

Los gobiernos municipales a debate

Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009



COYUNTURA
Y ENSAYO


CIDE

Primera edición, 2011

Dr. Enrique Cabrero Mendoza
DIRECTOR GENERAL

Dr. David Arellano Gault
SECRETARIO ACADÉMICO

Dr. Sergio López Ayllón
SECRETARIO GENERAL

Dr. Guillermo Cejudo Ramírez
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Los gobiernos municipales a debate : un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009 / Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault, coordinadores – México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

1a ed.

524 p.; 23 cm. – (Colección Coyuntura y ensayo)

Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada / David Arellano Gault, Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez – Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar / Enrique Cabrero Mendoza e Isela Orihuela Jurado – Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales / Rodolfo García del Castillo y Pavel Gómez Granados – Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México / Miguel Quintana Navarrete, Xiao Recio Blanco y Juan Salgado Ibarra – Transparencia gubernamental / Alejandra Ríos Cázares – Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado / Ana Díaz Aldret y Ángeles Ortiz Espinoza – Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México / J. Ramón Gil-García y María Gabriela Martínez Tiburcio – ¿Qué agenda para el fortalecimiento de la institución municipal? / David Arellano Gault y Enrique Cabrero Mendoza

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-7843-12-2

I. Municipal government – Mexico
I. Cabrero Mendoza, Enrique. II. Arellano Gault, David

JS2109.G635 2011

Fotografía de portada: Carlos Alvarado Bremer

D. R. © 2011, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
www.cide.edu publicaciones@cide.edu

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México – *Printed in Mexico*