



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Política de Seguridad Pública en la gestión de Marcelo
Ebrard en la Ciudad de México (2002-2004 y 2006-
2012)**

T E S I S A

QUE PRESENTA

Brandon Aldahir Rodríguez Hernández
MATRICULA: 2153016376

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA


Mtra. Martha Elena Bañuelos Cárdenas

ASESOR


Mtro. Miguel González Madrid

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 10 de Julio del 2019.



Casa abierta al tiempo
 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
 DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
 DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N


Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) :

_____ BRANDON ALDAHIR RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ _____
 matrícula(s) _____ 2153016376 _____ con el título de
 _____ POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LA GESTIÓN DE MARCELO
EBRARD EN LA CIUDAD DE MÉXICO. (2002-2004 Y 2006-
2012) _____

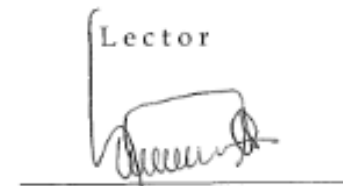
se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor


 MTRA. MARTHA E. BANZUELOS.

Lector


 MTRD. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Fecha: 23 DE JULIO DEL 2019 Trim: 19-I No. Registro de Tesina: RHBA/2019-I

INDICE

Capítulo I Modelo Nueva York	1
1.1 Mapa del Delito	2
1.2 Teoría de las Ventanas Rotas	9
1.3 Tolerancia Cero	10
1.4 Sistema Compstat	12
1.5 Caso Metro: Un sistema piloto	14
1.6 Del metro a las calles: Programa contra los indeseables	18
Capítulo II. Políticas de Seguridad Pública	22
2.1 Seguridad	22
2.2 Política Pública	33
2.3 Relación Ciudad-Violencia	37
2.4 Seguridad Pública en México	38
2.4.1 ¿Quién está a cargo de la Seguridad Pública?	40
2.4.2 Sistema Nacional de Seguridad Pública	42
2.4.3 Consejo Nacional de Seguridad Pública	44
2.4.4 Sistema Nacional Penitenciario	45
Capitulo III. La inseguridad en la Ciudad de México	48
3.1 Cero Tolerancia en la CDMX	61
3.1.1 Principales elementos de la teoría de las “Ventanas Rotas”	61
3.1.2 Servicio Giuliani	63
3.1.3 El contrato	67
3.2 El caso Ciudad de México	67
3.2.1 146 recomendaciones	67
3.3 El programa “Ciudad Segura”	75
3.4 Participación de la Ciudadanía	86
3.4.1 Innovación del “Tercer sector”	87
Conclusiones	90
Bibliografía	97

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

1. C2: Centro de Control
2. C2-M: Centro de Control Móvil
3. C4i4: Centro de Comando, Control, Comunicación, Inteligencia, Integración, Información e Investigación
4. C5: Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México
5. CDMX: Ciudad de México
6. CTM: Confederación de Trabajadores de México
7. DF: Distrito Federal
8. INFODF: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
9. PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
10. PRD: Partido de la Revolución Democrática
11. RIMA: Reacción Inmediata de Máxima Alerta
12. RTP: Red de Transporte Público
13. SESNSP: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública
14. SGPV: Secretaría General de Protección y Vialidad
15. SP: Seguridad Pública
16. SSC-CDMX: Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México
17. SSP-DF: Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
18. TELMEX: Teléfonos de México
19. OMS: Organización Mundial de la Salud

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1. Explicaciones más frecuentes de los medios para el descenso de criminalidad

Tabla 2. Tendencias Nacionales en las categorías específicas del delito

Tabla 3. Artículos del SNSP

Tabla 4. Cronología de la CDMX

Tabla 5. Delitos denunciados en el DF (1993-1997)

Tabla 6. Incidencia delictiva en la administración de Cuauhtémoc Cárdenas

Tabla 7. Monitoreo del C2

Tabla 8. Incidentes captados por el C5 (2010-2013)

Tabla 9. Delitos de alto impacto 2013

Tabla 10. Incidentes captados por el C5 (2014)

Tabla 11. Delitos de alto impacto 2014

Tabla 12. Incidentes captados por el C5 2015

Tabla 13. Delitos de alto impacto 2015

Figura 1. Tasa de Homicidios 1960-2001

Figura 2. Homicidios dolosos

Figura 3. Secuestro

Figura 4. Extorción

INTRODUCCIÓN

En México desde la década de los 80, el tema de la seguridad pública ha estado en el centro de la atención pública. La seguridad ha sido objeto de análisis, debate y críticas sociales constantes. Hoy, la seguridad es una de las principales exigencias de la ciudadanía, y principales demandas para que sea atendida de manera efectiva por el gobierno.

Los índices de inseguridad y criminalidad en la capital de la República han aumentado considerablemente. Derivado de esto las autoridades capitalinas han destinado parte importante del presupuesto público y buscado financiamiento privado para el sector de seguridad, principalmente para implementar sistemas de monitoreo en sitios estratégicos de la ciudad (escuelas, parques, calles, etc.).

Marcelo Ebrard Casaubon, durante su gestión como jefe de gobierno de la Ciudad de México, de 2006 al 2012, contrató los servicios del ex alcalde Rudolph Giuliani y adoptó el sistema neoyorquino para combatir el problema de la inseguridad en la Ciudad de México. Ebrard previamente había ocupado el cargo de secretario de seguridad de la ciudad de 2002 a 2004.

Esta investigación está dedicada a exponer en qué consistió y cómo funcionó el sistema de video vigilancia implementado en la ciudad, como parte del Programa Ciudad Segura. Para ello partimos de la hipótesis de que la aplicación de este tipo de políticas buscan crear una cultura anti-delictiva y aumentar la seguridad y tranquilidad por medio de leyes e infracciones a ciertas conductas.

Los propósitos de esta investigación son: analizar la Política de Seguridad Pública implantada por Marcelo Ebrard en su administración; las estrategias que se aplicaron para controlar y combatir la delincuencia; y, finalmente contrastar con el modelo adoptado de Nueva York, ciudad en la que su ejecución tuvo una efectividad de 67% en la reducción de la delincuencia.

En el primer capítulo, se explica el nacimiento del programa Cero Tolerancia en la ciudad de Nueva York con base en la teoría de las *Ventanas Rotas*. Se

analizan las principales acciones que el gobierno neoyorquino tomó en la ciudad para controlar el problema de inseguridad; el sistema Compstat y la estratificación policiaca, tanto en el sistema de transporte Metro y como en las calles con el programa contra “los indeseables”.

En el capítulo dos, se expone la construcción de los conceptos de seguridad ciudadana y de políticas públicas. Así mismo se describen la estructura y características del Sistema de Seguridad de la Ciudad de México.

En el tercer capítulo se hace un análisis a la Ciudad de México, como primer apartado de este capítulo se expone un diagnóstico de la seguridad, se comparan los números de la gestión anterior con los del periodo de análisis. En seguida se expone cómo fue adoptada y aplicada la teoría de las *Ventanas Rotas* en la Ciudad de México, siguiendo las recomendaciones de Giuliani. Finalmente se analiza cómo fue la planeación, aplicación, rendimiento, evaluación e impacto que tuvo el programa Ciudad Segura, específicamente el Sistema de Video Vigilancia.

CAPÍTULO I

Modelo de seguridad en Nueva York

Nueva York es la ciudad más poblada de los Estados Unidos de América. Según datos extraídos de la oficina del censo de población del gobierno estadounidense,¹ para el año 1990 contaba con 7.3 millones de habitantes, el último registro de población en 2017 registra cuenta un total de 8,623 millones de habitantes en la ciudad. El centro del área metropolitana de Nueva York está entre las aglomeraciones urbanas más grandes del mundo². Desde finales del siglo XIX es de los principales centros mundiales de comercio y finanzas.

Nueva York está considerada como una ciudad global debido a su influencia a nivel mundial en los medios de comunicación, política, educación, entretenimiento y moda. La influencia artística y cultural de la ciudad es de las más fuerte del país. Además, en ella se encuentra la sede central de la Organización de las Naciones Unidas, lo que la convierte en un importante punto de las relaciones internacionales.

La ciudad se compone de cinco “boroughs”, traducidos como distritos o condados. Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens y Staten Island cuentan con un área urbana de 830 kilómetros cuadrados. Nueva York es la segunda ciudad más densa de los Estados Unidos, detrás de Union City, Nueva Jersey, localizada cruzando el Río Hudson. (EcuRed, 2014)³

En 1994, proveniente del Partido Republicano, fue seleccionado como alcalde Rudolph Giuliani. Giuliani nació el 18 de mayo de 1944 en el barrio de Brooklyn, en el seno de una familia de clase media.

¹ Consultado en línea. Revisar fuente en bibliografía.

² Una aglomeración urbana no es más que el crecimiento de una ciudad central o una ciudad satélite. Estos tienden a formarse alrededor de los grandes centros económicos y administrativos. La enunciación de aglomeración depende de la estadística empleada y de la metodología administrativa. Revista ARQHYS. 2012, 12. Aglomeraciones urbanas. Equipo de colaboradores y profesionales de la revista ARQHYS.com. Obtenido 06, 2018, de <http://www.arqhys.com/construcciones/aglomeraciones-urbanas.html>.

³ La densidad de población, denominada población relativa (para diferenciarla de la absoluta, la cual simplemente equivale a un número determinado de habitantes en cada territorio), se refiere al número promedio de habitantes de un área urbana o rural en relación a una unidad de superficie dada

Cursó estudios de Derecho en la Facultad de Nueva York, graduándose *magna cum laude* en 1968.

En 1970 trabajó para el fiscal general del Estado⁴, John N. Mitchell y con tan solo 29 años se convirtió en jefe del Departamento Antidroga de la Fiscalía General del Estado. Su carrera política comenzó en 1989 cuando se presentó por primera vez como candidato republicano a la alcaldía neoyorquina y perdió por un pequeño margen. El moderado Dinkins, de 62 años, (en ese entonces presidente del distrito municipal de Manhattan), consiguió 898.454 votos frente a los 856.073 obtenidos por Giuliani (51 % contra 48 %), un porcentaje muy inferior a los 11 puntos de ventaja que le daban las encuestas. (El País, 1989).

En 1993 fue elegido para el primero de sus dos mandatos en una ciudad, donde más de la mitad de sus habitantes afirmaban ser demócratas, Rudolph Giuliani, un republicano, consiguió estar al frente de su alcaldía durante casi una década. Se ganó el reconocimiento de muchos neoyorquinos por sus métodos policiales, que redujeron considerablemente la criminalidad y en especial el número de asesinatos.

Mapa del Delito

Desde la década de los 50 Nueva York tenía un fuerte problema, la tasa delictiva iba creciendo en importantes números, manteniendo esos datos a finales de la década de los 80. Las tasas delictivas de criminalidad bajaron drásticamente en los Estados Unidos en la década de los años 90 prácticamente en todas sus categorías de delitos, y a lo largo de todo el país. Sin embargo en la ciudad donde este cambio se vio más reflejado fue en la Ciudad de Nueva York.

En homicidios las cifras del delito cayeron un 43% en 1992 y 2001 donde marcaban sus niveles más bajos en 35 años. Los datos de delitos en tema de

⁴ El Fiscal General o Procurador General de los Estados Unidos de América (en inglés United States Attorney General) es la persona que tiene encomendado regentar el [Departamento de Justicia de los Estados Unidos](#) y los asuntos legales, jurídicos o jurisprudenciales del gobierno federativo

propiedad privada que posee el FBI, cayeron en 34% durante el mismo periodo. Estas bajas ocurrieron esencialmente sin aviso; de hecho los especialistas predecían que aumentarían de manera importante los índices de criminalidad a principios y mediados de los años 90 (irónicamente en la etapa donde los números empezaban su declive). En 1990 la tasa de homicidios fue de 30,7 por cada 100,000 habitantes.⁵

De acuerdo con el artículo “Entendiendo por qué se redujo la criminalidad en la Década de 1990: cuatro factores que lo explican y seis que no” de Steven D. Levitt muestran el descenso de estas estadísticas de criminalidad en Nueva York.

La Tabla 1 de la investigación muestra un conteo realizado por *Lexis-Nexis* de la frecuencia de las razones del descenso más comúnmente citadas en artículos de grandes periódicos durante el período 1991-2001. Los periódicos donde aparecieron los artículos incluidos en la tabulación son el New York Times, Washington Post, USA Today, Houston Chronicle, San Francisco Chronicle, Chicago Sun Times, Boston Globe, Atlanta Journal Constitution, Minneapolis Star Tribune y el San Diego Union-Tribune. Estos son los diarios con mayor circulación incluidos en Lexis-Nexis.

El artículo principalmente buscaba respuestas a cuáles fueron todas las posibles circunstancias por las cuales la tasa delictiva bajó en Nueva York en la década de los 90, en contra de cualquier predicción de los intelectuales a esa época.

⁵ Datos obtenidos en línea por BBC Noticias, en su artículo “4 razones que explican la drástica caída de la delincuencia en Nueva York, la ciudad que pasó de “pesadilla violenta” a modelo de seguridad” publicado en enero del 2018. Revisar fuente en bibliografía.

Tabla 1

Explicaciones más frecuentemente mencionadas en los medios de comunicación sobre el descenso en la criminalidad en la década de 1990.

<i>Explicación</i>	<i>Cantidad de Menciones</i>
Estrategias policiales innovadoras	52
Aumento de la utilización de las prisiones	47
Cambios en los mercados de crack y otras drogas	33
Envejecimiento de la población	32
Endurecimiento de las leyes de control de armas	32
Solidez de la economía	28
Aumento en el número de policías	26
Otras explicaciones	34

Fuente: Artículo “Entendiendo por qué se redujo la criminalidad en la Década de 1990: cuatro factores que lo explican y seis que no” de Steven D. Levitt.

Podemos notar que la explicación que más frecuentemente se dió a conocer como resultado o solución de la disminución de la delincuencia es la implementación de novedosas estrategias policiacas, por ejemplo, la baja en la criminalidad también fue atribuida al aumento de las tasas de encarcelamiento, los cambios en el mercado del *crack*, cocaína, el envejecimiento de la población, leyes de control de armas más estrictas, la solidez de la economía y al incremento en el número de policías.

Parte de las explicaciones mostradas en la *tabla 1* se puede agregar como contexto de la ciudad: la solidez de la economía, los cambios demográficos, las mejores estrategias policiacas, el buen manejo de la burocracia ante tales situaciones, las leyes de control y porte legal de las armas y un aumento en la aplicación de una pena de muerte. Sin embargo, para Levitt existieron cuatro factores que determinaron prácticamente todo el descenso de la criminalidad: el incremento del número de policías, el aumento de la población penal, la disminución de la epidemia del *crack* y la legalización del aborto.

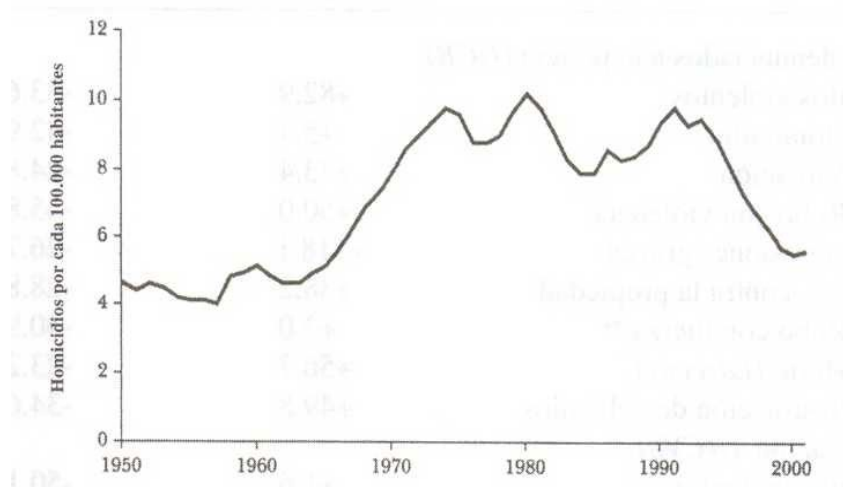
- La magnitud del descenso

En la *Grafica 1* se presentan los datos en el tiempo para los homicidios ocurridos entre 1950 y 2001. Como el homicidio es al mismo tiempo el delito más serio y el que ha sido medido con más precisión, se tomó como principal referencia para analizar este punto.

La tasa de homicidios se mantuvo relativamente estable entre 4 a 5 casos por cada 100.000 habitantes desde 1950 hasta mediados de 1960, momento en que comenzó a subir hasta alcanzar su cifra más alta en 1980, de 10,2 casos por cada 100 mil habitantes. Desde este último año hasta 1991 fluctuó entre 8 a 10 casos por cada 100 mil habitantes. Después de eso la tendencia comenzó una fuerte y sostenida baja y entre 1991 y 2000 cayó de 9,8 a 5,5 por cada 100 mil habitantes, lo que corresponde a una disminución del 44%. Desde esa fecha la tasa de homicidios se ha mantenido estable.

Gráfica 1

Tasa de homicidios, 1950 - 2001



Fuente: (Lissardy, Gerardo) BBC Mundo, Nueva York.

El homicidio es uno de los problemas o delitos más serios y particularmente es de los que requieren ser atendidos con mayor fuerza por parte de las autoridades.

La *Tabla 2* muestra los porcentajes de la baja entre 1991 y 2001. Con el propósito de comparar como los porcentajes bajan de un periodo a otro, además de visualizar la gran diferencia entre un número y otro:

Para el período 1991-2001 los delitos denunciados a la policía bajaron entre 24% y 46% en varias categorías. La reducción de víctimas de delitos en la NCVS.⁶

⁶ La Encuesta Nacional de Victimización del Delito (NCVS), administrada por la Oficina de Estadísticas de Justicia, es una encuesta nacional sobre la frecuencia de la victimización delictiva, así como características y consecuencias de la victimización. La encuesta se centra en la recopilación de información sobre los siguientes crímenes: asalto, robo, hurto, robo de vehículos motorizados, violación y robo. Los resultados de la encuesta se utilizan para construir un índice de criminalidad. En línea en "The Bureau of Justice Statistics" traducido por el autor.

Tabla 2

Tendencias nacionales en las categorías específicas de delitos.		
<i>Fuente y clases de delitos</i>	<i>Porcentaje de variación en la tasa, 1973-1991</i>	<i>Porcentaje de variación en la tasa, 1991-2001</i>
Delitos violentos	+82.9	-33.6
Homicidio	+5.4	-42.9
Violación	+73.4	-24.8
Robo con violencia	+50.0	-45.8
Agresiones graves	+118.1	-26.7
Delitos contra la propiedad	+38.2	-28.8
Robo con fuerz	+3.0	-40.9
Hurto (<i>Larceny</i>)	+56.7	-23.2
Sustracción de vehículos	+49.8	-34.6
Victimización (<i>NCVS</i>)		
Delitos violentos	+1.6	-50.1
Violación	-20.0	-45.0
Robo con violencia	-15.5	-53.3
Agresiones graves	-3.9	-56.9
Otras agresiones personales	+10.7	-47.0
Delitos contra la propiedad	-32.0	-52.8
Robo con fuerza	-41.3	-55.6
Hurto (<i>Theft</i>)	-46.5	-51.6
Sustracción de vehículos	+16.2	-58.6

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización del Delito. (NCVS)

Todas las cifras en la tabla corresponden a los cambios porcentuales en las tasas de delitos. Los valores de la parte superior de la tabla están basados en el *Uniform Crime Report* hecho por el FBI. Estos cambios se puede definir también como cambios en las tasas de victimización. Los valores de la parte inferior de la tabla corresponden a la *National Crime Victimization Survey*. Para los delitos violentos, los valores son los cambios porcentuales del delito por persona, de edad igual o mayor a 12 años. Para los delitos contra la propiedad, los cambios porcentuales son por hogar. Los cálculos en la tabla están corregidos debido al rediseño de la NCVS ocurrido en 1993. (NCVS, 1993)

El descenso de la delincuencia también puede ser atribuido a la persistencia de actuar por parte de las autoridades año tras año, administración tras administración, durante toda la década de 1990. La tasa de homicidios bajó en 9 de los 10 años de la década (siendo 1992 una excepción con una pequeña alza).

En las tres décadas anteriores los homicidios nunca habían bajado por más de tres años consecutivos. El robo con violencia, el robo con fuerza y el hurto disminuyeron todos los años entre 1991 y 2000. Antes de 1991, la tasa de robos con violencia había caído en sólo 8 de los 30 años anteriores.

Además de la caída de actos delictivos cabe destacar que en cuanto a la medición de delitos depende y varía a cada país, pero que por su estructura y funcionamiento, la administración estadounidense destaca entre otros países. Por ejemplo, este análisis muestra cómo en el país norteamericano la tasa de homicidios bajó hasta 28 %, mientras que en países europeos solo habían logrado 4% anual. Los delitos violentos en Europa aumentaron 11% mientras que en EU bajaron 20%, el robo y hurto de vehículos bajaron 14% y 7% respectivamente en la UE, mientras que en los Estados Unidos la baja fue de 19% y 22% respectivamente.

Teoría de las ventanas rotas

Ante los altos índices de delincuencia que venían sucediendo desde los años 50 en la ciudad de Nueva York, las autoridades se vieron obligadas a tomar las riendas de una nueva estructuración que combatiera este problema.

Rudolph Giuliani, en 1994 ofreció un programa de reformas de aplicación relativamente genérica elaborado a partir de un modelo aparentemente exitoso llamado “ventanas rotas” (broken windows) de trabajo policial que se usó en Nueva York.

La planificación constaba en restringir el libre tránsito, así como llevar acabo un intenso seguimiento en las conductas públicas, medidas asociadas a la estrategia llamada “Cero Tolerancia” (Zero Tolerance en su nombre original). Además de esto también sugería criminalizar conductas de la ciudadanía e hizo recomendaciones para una reestructuración en la estrategia policiaca donde principalmente dividía la policía pública de la privada según sea el área a cubrir.

La teoría de las “Ventanas Rotas” fue referencia sobre el contagio de las conductas inmorales o incívicas. Tiene su origen en un experimento que llevó a cabo un psicólogo de la Universidad de Stanford, Philip Zimbardo, en 1969. Abandonó un coche en las descuidadas calles del Bronx de Nueva York, con las placas de matrícula arrancadas y las puertas abiertas. Su objetivo era ver qué ocurría, a los 10 minutos empezaron a robar sus componentes, a los tres días no quedaba nada de valor. Luego empezaron a destrozarlo.

El experimento tenía una segunda parte: abandonó otro coche, en parecidas condiciones, en un barrio rico de Palo Alto, California. No pasó nada. Durante una semana, el coche siguió intacto. Entonces, Zimbardo dio un paso más, y machacó algunas partes de la carrocería con un martillo. Debió de ser la señal que los honrados ciudadanos de Palo Alto esperaban, porque al cabo de pocas horas el coche estaba tan destrozado como el del Bronx.

Este experimento es el que dio lugar a la teoría de las Ventanas Rotas, elaborada por James Wilson y George Kelling quienes sostenían; “si en un edificio

aparece una ventana rota, y no se arregla pronto, inmediatamente el resto de ventanas acaban siendo destrozadas por los vándalos. ¿Por qué? Porque es divertido romper cristales, desde luego. Pero, sobre todo, porque la ventana rota envía un mensaje: aquí no hay nadie que cuide de esto.” (Argandoña Antonio, 2004)

Por lo tanto al presentarse por primera vez este fenómeno de desobediencia civil en las normas que mantienen el orden en una población o comunidad, el orden como las personas que pertenecen a la comunidad comienzan a deteriorarse, principalmente y teóricamente por que las conductas incivilizadas se contagian.

Cero Tolerancia

Es la estrategia de seguridad empleada por las autoridades de Nueva York durante el periodo de Rudolph Giuliani en su administración como Alcalde de la ciudad. Esta técnica consistía básicamente en el control de las conductas desviadas en menores de edad, escuelas, y en los vecindarios.

Este concepto fue aplicado primordialmente por el Comisionario de la Policía de Nueva York, William Bratton⁷ a mediados de los 90’s obteniendo un éxito en el momento por la nombrada en ese entonces como la capital mundial del crimen, los problemas de los barrios era algo que prevalecía en la ciudad, había vandalismo y una “despolicación en las calles de la ciudad”⁸.

En el artículo de J. Gamero citando el libro “Crimen is down in New York City: blame the police”. Bratton sostenía “que cuando llegó a Nueva York toda la Quinta Avenida estaba atestada de mendigos por doquier, en el metro con destino a Manhattan se podía apreciar una gran cantidad de grafitis en su interior, los autos abandonados estaban regados por la ciudad, se percibía una sociedad permisiva

⁷ Bratton se convirtió en el jefe de la policía de tránsito de la ciudad de Nueva York en 1990. En 1994, el Alcalde Rudy Giuliani nombró a Bratton el 38 ° Comisionado del Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York (NYPD). Cooperó con Giuliani para poner en práctica la controvertida teoría de ventanas rotas. Introdujo el sistema Compstat de seguimiento de crímenes en la ciudad de Nueva York.

⁸ Básicamente con el concepto de “despolicación” el alcalde hacía referencia a la incapacidad de las autoridades, así como la ineficacia en los acotos y la poca infraestructura (falta de elementos policíacos y tecnología) para combatir el problema.

en el que se podían hacer muchas cosas que no habían estado permitidas por años. La ciudad había perdido el control”. (William Bratton, 2005)

La primacía de la estrategia era reiterar y mantener el orden público. Para esto fue necesario poner énfasis en la prevención más que en la represión. Teniendo como principal actor al cambio la sociedad, era necesario contar con un cambio en la actitud para obtener resultados y detener el crimen.

En su trabajo de inteligencia las tácticas reactivas tradicionales eran secundarias para evaluar la identificación de lugares y personas en riesgo. Bratton aplicó una estrategia de reingeniería en la gerencia policial y hubo un cambio conceptual en su gestión virando de la respuesta reactiva a la intervención proactiva de la policía. En el marco de la estrategia policial denominada “tolerancia cero” la lucha contra el crimen comenzó con la represión de pequeñas inconductas sociales, conductas no criminales y del desorden en general.

Lo que hicieron Giuliani y Bratton fue enfocarse particularmente en los barrios que estaban más críticos. “Bratton bajó la tasa de homicidios contundentemente de 2245 víctimas en 1990 a 797 víctimas en 1997”. (Gamero Javier, 2018)

Entre las recomendaciones del informe en el caso neoyorkino, estaban las que estipulaban que se transformara el comportamiento individual, desde “acciones simples como respetar las señales de tráfico y no ofrecer sobornos a los policías” hasta transformaciones de la ley que estipularan “severas penas por drogas en zonas escolares libres de drogas, eliminar la prostitución en las calles, unidades anti ruido y anti grafiti y por disminuir la economía informal de hombres que limpian parabrisas, niños callejeros que hacen trucos de magia por unos pesos y ‘franeleros’ que cuidan carros estacionados por unas monedas” (Friedsky, 2003).

El programa que contempla una serie de medidas las cuales en teoría parecían bastante simples como lo son: poner énfasis más en la prevención de crímenes que en el combate a la delincuencia como tal, multiplico la presencia de elementos policiacos en los barrios, restableció el vínculo casi nulo que existía entre

policía y comunidad, y perseguir delitos por mas absurdos o menos que parecieran como pintar grafiti, consumir alcohol en vía pública, etc.

Bratton afirmaba: “si usted lo puede aplicar en Nueva York, usted puede aplicarlo en cualquier lugar”. Eso atrajo la atención de los políticos, los criminólogos y los oficiales de policía de distintas partes del mundo. Lo cual tuvo un gran impacto ya que este modelo de combate al crimen fue adoptado posteriormente por países americanos como México, Uruguay, Honduras, Chile etc.

Giuliani, es considerado como actor principal de este programa junto con Bratton quien con la ejecución y más de 37,000 elementos que limpiaron la ciudad. En el 2018 Nueva York pasó de ser considerada como la capital del crimen a una de las ciudades más seguras de Estados Unidos y la razón “principal” fue la aplicación de la política pública mundialmente conocida como “tolerancia cero”.

Sistema Compstat

En la década de los 90's caminar de noche por las calles de Manhattan era más que peligroso. La combinación de vandalismo juvenil, epidemia de *crack* y corrupción policial arrojaba cifras alarmantes: seis asesinatos, ocho violaciones y otros 410 delitos violentos por día acaparaban las tapas de diarios, que titulaban "La Gran Manzana... podrida". (La Nación, 2009).

Un punto esencial en la lista de recomendaciones en Nueva York fue la descentralización de las autoridades policíacas. La estructura policial del estado en la cual destacaba la corrupción y la mala administración burocrática como principales cánceres, fueron remplazadas por un sistema que otorgaría más responsabilidad civil y poder de decisión a cada una de las comisarias distribuidas por los condados de entre Manhattan, Brooklyn, Bronx, Queens y Satén Island. Con un total de 76 comisarías en total. Con esto Giuliani logró que cada miembro de esta estructura se comprometiera con lo que llegase a suceder en su área y con

esto alcanzar a establecer vínculos de confianza y seguridad sólidos y estables con los vecinos.

Este sistema que apoyaba esta medida, constataba de un análisis estadístico para la prevención del delito que resultara fundamental: *El Compstat*⁹; una herramienta moderna, probada y eficaz en el análisis de información y proyección de políticas públicas en materia de prevención y seguridad. Que se basa en cinco principios: 1) objetivos específicos, 2) inteligencia oportuna y precisa, 3) estrategias y tácticas efectivas, 4) despliegue rápido de personal y recursos; 5) seguimiento y evaluación implacables. (Quinn, Nicolás. 2005)

Compstat fue introducido en la década de 1990 en Nueva York por el jefe de Policía, William Bratton¹⁰, el hombre que, durante la alcaldía de Rudolph Giuliani, convirtió una de las ciudades más peligrosas del mundo en una de las más seguras. La aplicación de Compstat fue un complemento indispensable en la administración Giuliani-Bratton pues al casi forzar al encargado de cada estación seccional a centrar la capacidad, efectividad y eficacia en donde el sistema detectaba mayor crecimiento delictivo, además de asumir la responsabilidad ante cualquier altercado que alterara el orden en su zona.

Los resultados se reflejan en un mapa del delito que permite conocer al instante las zonas más críticas de Nueva York, así como la detección de tendencias en nuevos tipos de crímenes y especialmente la evaluación policiaca prácticamente en cada rincón. Aunque parezca una medalla de honor a la acción y reestructuración del sistema policiaco, la eficacia mostrada por las autoridades no es la única causa de la disminución y/o efectividad del programa, pues otros factores también

⁹ El componente esencial de COMPSTAT es el análisis científico y el uso de información oportuna y de calidad. La data es recolectada a partir de una variedad de fuentes, incluyendo información generada externa e internamente. La interna incluye aspectos tales como llamados de ayuda, detenciones, entrevistas de calle y reportes de delitos. La externa puede provenir de una variedad de fuentes, incluyendo información que es reunida por diversas agencias de seguridad o penitenciarias, como ser entrevistas, arrestos, e incluso datos brindados por empresas de seguridad privada. El presupuesto subyacente es que, sin información precisa, la policía está incapacitada para desarrollar una respuesta efectiva.

influyeron como por ejemplo las políticas sociales dirigidas a los jóvenes, internación de drogadictos potencialmente peligrosos y evitar el flujo de inmigrantes menos propensos a la violencia. La autoridad policial para revisar personas en las calles de Nueva York ha resultado en la incautación de una enorme cantidad de armas ilegales.

Los resultados son asombrosos. El FBI informó que, a nivel nacional, los delitos violentos cayeron 38% desde el pico de 1992. Desde ese año la disminución fue de 80% en Nueva York y de casi el 70% en Chicago. (El Observador, 2012)

Como dato adicional, en 2002 Bratton se trasladó a Los Ángeles, otra ciudad altamente conflictiva, en la que instaló la política con la que transformó Nueva York. Compstat funciona hoy también en Chicago, Houston y otras ciudades mayores de Estados Unidos, además de otros países como Uruguay.

Caso Metro: Programa piloto

El sistema de transporte metropolitano (Metro) de la ciudad de Nueva York, se compone de 25 líneas, de las cuales 14 ofrecen servicio las 24 horas. El metro neoyorquino extiende su servicio a otras ciudades.¹¹

Debido al excesivo uso, al uso inadecuado de las instalaciones y principalmente a que no existía un sistema de seguridad encargado de regular las conductas, el metro empezó a ser lugar frecuente de conductas desviadas menores en las que se incluían: tirar basura, grafiti, uso inadecuado de instalaciones hasta la destrucción de mobiliario. Conductas menores que al no ser atendidas ni solucionadas de manera oportuna, fueron creando problemas graves principalmente por el deterioro,

¹¹ A comparación de la Ciudad de México que su sistema de metro que cubre la ciudad y algunas zonas del Estado de México.

que posteriormente atrajeron que cada vez fuera más común ver vagabundos y a otras personas cometiendo robo y demás lucros dentro de las instalaciones.

El problema del grafiti empezó en la década de los 80's donde los graffiteros utilizaban el "scrath" como uso de expresión, con el uso de lemas y sobrenombres de manera irregular que principalmente eran plasmados en los vidrios del vagón, surgiendo como forma de expresión artística y acto de rebeldía contra el sistema, posteriormente este evolucionó convirtiéndose en un sello de identificación y delimitación de territorio entre grupos e individuos. Provocando que la destrucción de vagones y estaciones del metro fuera de manera más grave y frecuente.

No solo este tema impacto en el ámbito social, debido a la crisis fiscal que acontecía en Nueva York, se vio reflejado mediante la reducción de presupuesto la incapacidad de las autoridades por atender estos problemas, por ejemplo, esto también les impedía mantener dichas instalaciones limpias.

Lo importante en este caso fue como las autoridades de seguridad pública, hicieron caso omiso y permitieron hasta cierto punto este tipo de conductas menores, consideraban el grafiti como solo un método de expresión y aseguraban tenían como prioridad otros problemas. Sin embargo, la proliferación del grafiti, permitió que las instalaciones se convirtieran en un lugar que incomodaba a los ciudadanos, su deterioro era grave y los ciudadanos lo evitaban por considerarlo un lugar inseguro. Cabe mencionar que también el conflicto entre bandas creció de manera gradual por la rivalidad, ocasionando en algunos casos la muerte de algún miembro de estas.

Como respuesta a este estado de inseguridad, las autoridades, implementaron medidas para combatir la inseguridad y desviación social, consistiendo estas medidas en la introducción de células policiacas que custodiaran las estaciones del

metro. Como resultado de estas medidas se tiene que los índices delictivos no disminuyeron, al contrario tuvieron un aumento importante considerado lógico, por que provocó solo un conflicto entre los grupos de grafiteros y las autoridades.

Dentro del grupo de medidas que adicionalmente se implementaron se encontraron las siguientes; en primera instancia se optó por la detención de los infractores a los cuales se les obligaba a limpiar los vagones, sin embargo esta medida pronto fracaso por el costo económico que esto representaba toda vez que los infractores después de ser puestos en libertad volvían a cometer las conductas, de forma que año tras año el número de individuos que eran detenidos se incrementaban sin embargo el índice de desviación social no disminuía. (Pérez Ricardo, 2008)

Debido a todas las medidas fallidas se implantó un último “Programa Vagón Limpio” propuesto por David Gunn (presidente de tránsito de Nueva York en 1984) el cual consistía en dejar de circular los trenes que contenían grafitis o estaban deteriorados, atacando el principal objetivo de los grafiteros que era ser reconocidos con sus obras, sin embargo mantener las instalaciones limpias requerían un gasto alto. Los índices de detención eran altos, pero las conductas no cesaban, y es que toda la conducta desviada también atraía con ellos otros “miembros indeseables” los vagabundos encontraron en el metro un lugar para vivir y pedir dinero, incluso llegaban a tomar vagones enteros para sus actividades.

Al observar esta problemática David Gunn propuso una estrategia que consistía en la presencia de varios elementos del Departamento de Policía quienes tenían por consigna detener a todos los individuos que alteraran el orden, contrario a lo que se pensará la presencia de indigentes y graffiteros no disminuyó, sino que simplemente huyeron a otras partes en las mismas instalaciones del metro en el presente caso los túneles. (Pérez Ricardo, 2008)

En abril de 1994, Giuliani nombró como Director del Departamento de Policía y Tránsito a William Bratton. La designación de Bratton iba a ser crucial para erradicar el problema que tenía el metro. Entre sus primeras propuestas, se encontraba devolver las instalaciones del Metro a los ciudadanos, aceptando que las autoridades habían perdido control total de las instalaciones.

Dentro de las primeras acciones que Bratton llevó a cabo, fue la orientación de la policía para que informara a los ciudadanos de su mal comportamiento, esto significaba que las autoridades al ver un acto delictivo como primer acción se daría una advertencia, si el acto seguía tenía que proceder al arresto, sin embargo al arrestar a alguien también implicaba altos costos principalmente por el traslado a diferentes estaciones policiales. Consecuente de esto también los hacía acreedores a una multa económica y ser registrados en un historial delictivo. Consiguiente de esta acción las autoridades encontraron que las personas recaían varias veces en dicho historial además del desplazamiento de actos delictivos a lugares donde no había seguridad, lo que implicó como medida que los miembros policiales, empezaran a vestirse de civiles.

El éxito de esta estrategia se debió esencialmente a la razón que en cuanto los grupos policíacos pusieron énfasis en conductas menores, y eran infraccionadas de esta forma prevenían también aunque de forma indirecta la aparición de conductas o delitos más graves.

Aunado a la aplicación de Ventanas Rotas, cuya efectividad había sido probada anteriormente, se incorporó la "Tolerancia Cero" en donde la más mínima infracción a lo establecido como legal o permitido, era sancionada, no dejando delitos menores sin castigar, lo que provocaba en los infractores la introyección de la sensación de omnipotencia y omnipresencia del sistema. (Pérez Ricardo, 2008)

Los ciudadanos que anteriormente evitaban hacer uso de las instalaciones, volvieron a usarlo, lo que a su vez provocó que empezara a haber altos índices de ingreso, que atrajeron que las estaciones fueran tratadas, mejoradas, innovadoras y adecuadas para su uso, encontrando en ellas un lugar seguro y confiable para trasladarse. Esto benefició la reconciliación entre autoridades y ciudadanos.

Fue de esta forma que un programa piloto contra las conductas menores en el sistema metropolitano (metro) marcaría una pauta para la seguridad en toda la ciudad. Tratándose del primer éxito en la aplicación de las Ventanas Rotas en Nueva York, abrió el panorama para que este programa fuera implementado para atender a demás problemas.

Del Metro a las calles: un programa contra los “indeseables”

El programa Ventanas Rotas y Tolerancia Cero implementado en las instalaciones del Metro de la ciudad de Nueva York, fue el inicio de la estrategia que después sería aplicada para cubrir el problema de desviación social en toda la ciudad.

La erradicación de grafiteros e indigentes no fue total lo que trajo como consecuencia que estos grupos con su conducta solo se trasladaran a varios puntos de la ciudad, de forma que los vagabundos empezaron a transitar y mendigar en las calles.

Los vagabundos más viejos seguían con su línea de acción de conseguir monedas pidiéndolas, los más jóvenes optaron por el empleo informal trabajando de limpia parabrisas. El problema era que al haber erradicado antes a grafiteros y vagabundos, estos grupos cada vez eran más grandes y para limpiar un parabrisas se acercaban más de diez personas, lo que causaba molestia al limpiar el carro sin que el conductor lo solicitara.

Cabe mencionar que la existencia de esta conducta no se puede generalizar llamándola desviada, en algunos casos los limpia parabrisas mostraban una simpatía por su trabajo y lo hacían de la mejor manera, por el simple hecho de conseguir una moneda. Algunos hasta bromeaban con los mismos conductores, el verdadero problema fue cuando algunos conductores se negaban al servicio o bien no les daban una gratificación monetaria provocando una tensión social.

Ante la conducta de los conductores, los limpia parabrisas lo tomaban como una ofensa hacia ellos, en algunos casos solo quedaban en la ira del conductor o la impotencia de los limpia parabrisas, sin embargo en otro casos estos llegaban a la agresión material, física y en algunas ocasiones hasta la muerte de alguno de ellos.

Lo que empezó como una conducta menor, ahora para las autoridades era mayor y por ello tenían que implementar medidas inmediatas para tratar el problema. Como respuesta el Departamento de policía de Nueva York, apoyado en las Ventanas Rotas y Cero Tolerancia empleados ahora por Michael Julián y Steve Miller, quienes bajo el mando de Bratton consideraron que la mejor forma de disminuir este problema era que en puntos estratégicos como salidas del metro, semáforos, cruces principales y puentes peatonales la aplicación de cámaras de seguridad donde las autoridades podían darle seguimiento a las conductas de los limpia parabrisas e intervenir si fuese necesario.

Otro punto estratégico de acción fue que algunos elementos policíacos transitaban en vehículos particulares y acudían a los lugares donde frecuentaba el mayor número de limpia parabrisas, haciendo su trabajo dialogaban con ellos para saber cuáles eran las principales razones para trabajar. A mi parecer esto fue un punto muy importante ya que pudieron visualizar las principales razones y así implementar medidas que estuvieran seguros que cubrieran tal problema y darle una solución acertada.

Como hipótesis de esta investigación policíaca, tenían que los limpia parabrisas era un grupo de personas sin hogar, y por tanto su solución primordial para erradicarlo era con la creación de empleos para estos individuos. Sin embargo los datos entregados por policías vestidos de civiles fueron otros, concluyendo que solo una cuarta parte de este grupo era gente que provenía del metro y efectivamente no contaba con un hogar y las otras tres cuartas partes apuntaba que eran personas que si contaban con un domicilio legítimo pero con antecedentes penales u órdenes de aprehensión vigente por lo cual al no encontrar un trabajo formal optaban por trabajar de esta forma. (Pérez Ricardo, 2008)

Al saberse esto los limpia parabrisas empezaron a ser considerados como una conducta menor, que al tener que sancionarse se hacía con multas económicas, junto con programas de empleo, esta actividad disminuyó de manera importante acreditándole otro logro a la teoría de las ventanas rotas en Nueva York.

“Es importante la forma en que se da un cambio en el paradigma de seguridad pública al intentar transformar el modelo punitivo y reactivo en un modelo preventivo-proactivo y punitivo, es decir los grupos policíacos ya no solo se interesan en el castigo de las conductas desviadas cuando estas ya han aparecido, si no que ahora se busca, con base en estudios de la conducta desviada en el medio social, la creación de programas de prevención del delito, utilizándose de igual forma la persuasión hacia los individuos y en el caso de que estos realicen la conducta desviada se busca la sanción de forma severa naciendo de esta forma el termino Tolerancia Cero” (Pérez Ricardo, 2008)

CAPÍTULO II

Políticas de Seguridad Pública

Seguridad

Es importante distinguir la seguridad nacional, con la seguridad humana (la de las personas) y del orden público, Es importante precisar que la seguridad pública y la seguridad ciudadana no pueden deslindarse una de la otra, pues ambas son un medio para garantizar el orden público, así como ambas procuran un ambiente de paz para un país.

La seguridad es parte importante y esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado o gobierno en funciones deben generar las condiciones que les permitan a los individuos realizar sus actividades cotidianas, confiando que su vida, su patrimonio, y demás bienes estén protegidos y exentos de cualquier agravio o peligro.

La seguridad pública, es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad. (García, Sergio. 2002. p.81)¹²

Mientras tanto en el libro de José María Ramos “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual” (1994), expone que la seguridad pública desde una perspectiva de seguridad de la nación se refiere a la seguridad del conjunto de la sociedad nacional en términos de protección de su integridad física, de las garantías individuales, de los derechos de propiedad, de los niveles mínimos de bienestar y del acceso a los servicios públicos. Esta noción de la seguridad ciudadana se justifica en términos de la opinión pública mexicana con

¹² Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”.

base en una encuesta según la cual el significado del término "seguridad nacional" hace referencia principalmente a:

- 1) protección ciudadana
- 2) aumento y mejora de la seguridad pública
- 3) protección del país
- 4) paz social
- 5) elección de gobernantes.

En julio del 2000, los significados señalados fueron:

- 1) protección ciudadana
- 2) aumento y mejora de la seguridad pública
- 3) paz social
- 4) estabilidad política y económica
- 5) la seguridad que proporciona el ejército mexicano.

En el mismo libro se menciona que en su definición tradicional, la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.¹³

En el ámbito institucional, la seguridad pública ha sido definida como "la función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas...".

Estas dos definiciones están a su vez ligadas en la realidad a los dos enfoques que dan sustento a políticas de seguridad ciudadana: el enfoque punitivo y el preventivo. El primero que se refiere principalmente al castigo que se le da a los

¹³ Samuel González, Ernesto López Portillo y José Yáñez, Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1994, p. 43.

delincuentes y el segundo se concentra más a las causas que originan la inseguridad. Si hablamos de lo que sería ideal nos estaríamos refiriendo a un equilibrio entre ambos enfoques.

La definición de seguridad pública, con un enfoque preventivo, implica además una concepción integral en dos ámbitos: el de la gestión intergubernamental —que contempla la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, para promover las políticas de seguridad con un enfoque ciudadano— y el de la multiplicidad de entornos, ya sean de tipo social, cultural, económico o político, que condicionan la eficacia de la seguridad. (Ramos José, 2004)

Frente a estas condiciones se proponen el uso de políticas públicas orientadas a atender las demandas básicas de la sociedad. "La finalidad es generar por parte del Estado los mecanismos para que la población acceda (...) a los medios idóneos para cubrir sus requerimientos mínimos de seguridad." (Ramos José, 2004)

Por su parte, en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, específicamente define: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."

12 La constitución Política en su apartado dogmático de las garantías individuales expone cuatro puntos esenciales. Son derechos fundamentales que los mexicanos gozan y de acuerdo con la constitución es papel del Estado garantizar la libertad, igualdad, propiedad y la seguridad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en un artículo publicado en el 2013 llamado “Sinopsis: Seguridad Ciudadana” define este concepto como; el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.

La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

José Díaz en “La Seguridad Social en México. Un enfoque histórico” define a la seguridad como “Un instrumento de Estado que ofrece en la medida de sus posibilidades económicas, resolver la problemática emergente de la población en materia de salud, trabajo, educación, vivienda y bienestar social en general”.¹⁵

El Centro colaborador OMS de Québec¹⁶ define que: la seguridad es un estado en el cual los peligros y las condiciones que pueden provocar daños de tipo físico, psicológico o material son controlados para preservar la salud y el bienestar de los individuos y de la comunidad. Es una fuente indispensable de la vida cotidiana, que permite al individuo y a la comunidad realizar sus aspiraciones.

¹⁵ Citado por Ricardo García Guzmán en “La seguridad publica en Veracruz”. Instituto Nacional de Administración Pública.

¹⁶ Centro colaborador OMS de Québec para la promoción de la seguridad y prevención de traumatismos, Centro colaborador de la OMS para la promoción de la seguridad de las comunidades, Karolinska Institutet, Organización Mundial de la Salud, 1998.

Asimismo, esta definición se puede traducir que la seguridad es la ausencia total de hechos violentos o traumatismos. La seguridad debe estar ligada a un sentimiento de bienestar, necesario para el desarrollo de todo individuo o comunidad. Coincide con anteriores definiciones que la seguridad puede ser considerada como un recurso indispensable que le permitirá al individuo y a la comunidad realizar sus aspiraciones.

Este documento, define cuatro puntos que entre los autores de una comunidad (individuos, gobierno y órganos policíacos) debe existir una complicidad, estos deben estar conscientes de tales acciones y deben considerar a la seguridad como:

“Un clima de cohesión y paz social, así como de equidad, que proteja los derechos y libertades tanto a nivel familiar, local, nacional como internacional”. En este refiere a una sociedad “justa” que tendrá como tarea prevalecer la armonía entre los grupos sociales, sin alterar los derechos y libertades de las demás personas. Esta condición evitará de manera lógica la convivencia pacífica entre los habitantes, evitando o alejando a la población de toda forma organizada de violencia. De igual manera menciona que esto puede traducirse como una lucha contra la pobreza y las desigualdades, que son la base de muchos problemas de inseguridad,

“La prevención y el control de heridas y otras consecuencias o daños causados por los accidentes.” Refiere aquí a la presencia de ambientes y comportamientos que impidan la ocurrencia o acciones de violencia corporal (ahogo, estrangulamiento, etc.)

“El respeto a los valores y a la integridad física, material o psicológica de las personas”. Refiere en este punto a la coexistencia armoniosa y pacífica entre los individuos de un entorno determinado, este punto asegura al individuo la seguridad de no poder ser agredido físicamente (agresión, abuso sexual, asalto, etc.) o psicológicamente (acoso, agresión verbal, etc.) y como se mencionaba anteriormente poder gozar de sus bienes sin temor a ser agredido o estar en riesgo.

“El acceso a medios eficaces de prevención, control y rehabilitación para asegurar la presencia de las tres primeras condiciones”. Este refiere a la presencia de medios materiales, humanos y financieros que expresados o implementados por un programa o servicios para la colectividad. Estos medios deben asegurar y brindar el funcionamiento de los primeras tres condiciones, minimizar los daños sufridos y de existir un daño o rezago, llevar a cabo una rehabilitación de los individuos o colectividades afectadas. ¹⁷

La seguridad pública constituye, en primer término, un servicio público que el Estado debe contemplar como un elemento fundamental de su política social (...) Ni la convivencia social, ni la inversión pública y privada tendrían frutos loables en el crecimiento y desarrollo de la economía, sin una política sólida y bien fundada que construya un servicio público con seguridad eficiente, eficaz y confiable. El fortalecimiento de las competencias policiales representa, en una política así definida, un pilar nodal del Estado de Derecho. (García Ricardo, 2011 Pp.40)

La seguridad pública sugiere que los ciudadanos, y los demás actores de una región o demarcación geográfica o política determinada, puedan vivir y convivir en armonía, con plenitud y tranquilidad del respeto de los derechos individuales de todos, y en este escenario es el Estado el máximo responsable de la seguridad pública y a su vez de evitar toda alteración del orden social.

En este sentido se podría decir que la seguridad pública es un servicio social de manera universal, es un elemento que debe alcanzar a todos los actores sociales, presentan un papel tan importante y esencial que muchos Estados y Gobiernos utilizan a este como medio principal en la construcción de la sociedad y una economía sólida.

Naturalmente, cuando se habla de la seguridad pública se tiene que referir de igual manera a los componentes que esenciales; las fuerzas de seguridad y el poder

¹⁷ Revisar apartado *Cuatro condiciones de base para la seguridad* del artículo “Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales” Del Centro colaborador de la OMS en Quebec. Pp.12

judicial como principales actores responsables de castigar cuando esta seguridad es amenazada o violada.

La seguridad pública mantiene una relación funcional directa con la eficacia de la policía y con el funcionamiento del aparato judicial. Pero, por otro lado, la SP no puede desentenderse tampoco del conjunto de las políticas estatales, ni de las condiciones sociales de una región, no solo asociadas a la población —su tamaño y densidad territorial— sino a sus niveles de pobreza. (García Ricardo, 2011 Pp.43)

Por su parte el Centro colaborador OMS de Québec menciona: “La seguridad es un tema de todos. Es el conjunto de la comunidad, incluyendo los individuos, decisores, instituciones y grupos comunitarios que deben movilizarse para mejorar la seguridad de la población. Las condiciones de base para la seguridad deben ser presentadas en todos los entornos. Un entorno se considera como un sistema que tenga una o varias finalidades. Cada entorno está formado por varios componentes (individuos, elementos sociales, culturales, materiales, económicos, técnicos, etc.) que cumplen una función determinada.” (Québec, 1998. p.12)

Es importante recalcar que este proceso debe llevarse a cabo incentivando día con día no la disminución de actos o índices violentos sino en evitar la aparición de estos. ¿Cómo conseguir que esto sea algo cotidiano? En este mismo artículo lo llama “promoción de la seguridad” y lo define como una responsabilidad compartida por los actores sociales (gobierno, organizaciones, instituciones, población). Esta promoción de la seguridad debe recaer en todo el país o región, así mismo en todas las organizaciones y personas implicadas en la seguridad de la comunidad si de responsabilidades se habla, para garantizar efectividad y satisfacer las demandas de la comunidad.

La promoción debe tener una estructura, esta puede variar según sea las condiciones o realidades de cada país o región. Cabe destacar que la promoción de esta seguridad no solo recae en las autoridades, sino también es importante la participación de la población; en la definición de sus objetivos, solución a demandas, o bien la elección de las soluciones.

En el caso México, es importante resaltar que en el año 2006 surgió como un instrumento normativo y de planeación, el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP)¹⁸ que establece las bases para la coordinación de acciones del gobierno y sus instituciones con fin en la prevención del delito y el combate a la delincuencia.

Este programa contiene un análisis sobre los factores que interactúan en la seguridad pública, el estudio de sus causas y efectos, donde se desprende un análisis para determinar las acciones y objetivos o líneas estratégicas para la efectiva prevención de actos ilícitos. Este programa define que:

... la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos.

Define que La inseguridad pública es algo que le compete en gran volumen al Estado, porque “es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social” (Programa Nacional de Seguridad Pública, p. 146).

En el “Objetivo rector 7”: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana donde menciona:

“Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, 14 de enero de 2003, México.

población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía” (p. 147).

Las principales estrategias de este programa se pueden generalizar en:

- a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.
- b) Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
- c) Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- d) Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.
- e) Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.
- f) Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Pp. 147 a 149).

Se puede concluir con estos artículos del Programa Nacional de Seguridad Pública que en el ámbito de actuación de las políticas federales debe estar coordinado entre los tres niveles de gobierno, la prevención, el combate del delito, respeto a las garantías individuales, etc.

Toda política de seguridad nacional debe anhelar la procuración de un ambiente de paz social, donde las personas puedan convivir y realizar sus vidas cotidianas con libertad y confianza. Cabe destacar que para llevar a cabo tal tarea es obligación de Estado y de los ciudadanos así como de las instituciones implicadas en mantener dicha paz y se pueda coexistir en armonía.

Estas definiciones se complementan con las señaladas en la Ley General Del Sistema Nacional De Seguridad Pública publicada en 2009.

Tabla 3. Artículos del SNSP

<p>Artículo 2</p>	<p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p>Artículo 4</p>	<p>El Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública. La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>
<p>Artículo 5</p>	<p>Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Nacional: al Consejo Nacional de Seguridad Pública; 2. Instituciones de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal; 3. Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquél; 4. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares; 5. Institutos: a los órganos de las instituciones de seguridad pública de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal.

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Política pública

Por política pública se entenderá al el proceso mediante el cual un problema o tema en general es aprobado y colocado en la agenda pública, es estudiada, explorado, financiado y probablemente cuantificado por los responsables del gobierno o interesados a quienes les compete.

“Quien define es quien decide” es recalcar quien o quienes toman ese papel de “afectados” o involucrados ya sea grupos sociales, privados y gubernamentales que tienen esa capacidad de ofrecer o plantear una estrategia y hacer de ella una definición para que influya efectivamente en la decisión. También quiere decir que la manera en que se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública y así contar con las opciones de acción.

Las políticas públicas contienen componentes y factores causales que son diversos y son quienes la perfilan a ser aceptadas o no. También es importante definir a que autoridad le compete la definición del problema porque esto conlleva a que puede tener una serie de influencias o adquiriera un carácter de interés privado, ejemplo: Entender si el problema descansa en algún tipo de información, conocimiento o destreza profesional o si, bien, adquiere un asunto más económico o político. De aquí que los que la analizan el problema le den un marco teórico o lo presenten de una forma u otra para que sea agradable, aceptada y financiada por los actores.

Los miembros de los "triángulos de hierro", "sub- gobiernos", "redes de cuestiones" o de los círculos decisorios últimos, debidos a orígenes sociales y educativos similares y a vínculos emocionales de lealtad e identificación; se inclinan por un mismo formato de respuesta y por un determinado diseño de política

La definición del problema es también quien le dará el entorno o la definición de quien o quienes pueden salir beneficiados o perjudicados por el problema, sin embargo esto no es tan simple, hay grupo de interés que interfieren de tal manera

que la política pública quede inclinada hacia un extremo que les beneficie, como un círculo vicioso.

“Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés poderosísimos sino también de sus esquemas mentales.” (Aguilera, 1993)

Abundan los ejemplos en que los gobiernos son participes de esta situación, donde el pluralismo político, y la alternativa democrática se clausuran en las mismas ideas de beneficio propio. (El autor plantea que cuando los grupos de poder son muy cerrados, tienden a pensar, analizar y resolver las cosas de la misma óptica; lo que en casos extremos puede cerrar ojos y oídos ante los hechos portadores de "disonancia cognitiva")

Cabe destacar que aun teniendo un régimen nuevo, o actualizado los problemas siguen existiendo y a gran escala, complejos, conflictivos, que requieren de una atención especial. Como bien se decía es aquí donde la agenda adquiere un concepto de adaptabilidad según sea el medio o entorno que lo rodea.

El alto grado de identificación-solución, se debe en gran parte a que los privados y organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasiones y que son incapaces de dar solución ya sea por su bajo nivel de interpretación del problema o por un tema más de intercambio competitivo y cooperativo.

Muchos son también los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas "fallas del mercado": bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas.

El hecho es que, por estas razones de seguridad, de igualdad o de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo del problema cuya solución no siempre tiene la información adecuada y mucho menos una colaboración o transacción entre los ciudadanos, ejemplo, si hay un problema de contingencia en la ciudad, el gobierno emite una ley donde solo pueden circular

carros de un año o modelo en adelante, adquiriendo antipatía por parte de los ciudadanos porque ahora tendrán que hacerse de un carro nuevo.

Ahora si lo ligamos al tema que nos compete que es la inseguridad pública, si el grado de asaltos en el transporte público adquiere un carácter cotidiano en la ciudad, una solución que pondría el gobierno sería la legalización de armas para defensa personal, esto podría adquirir problemas con la sociedad por asuntos de integridad.

No todos los problemas son de naturaleza política y, sobre todo, no todos son gubernamentalmente tratables. Los problemas públicos han sido llamados wicked problems (Webber y Rittel): problemas retorcidos, embrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad y nula respuesta aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal.

Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos no solo es dar solución si no re-solución. Hay que acatarlos una y otra vez, para ir controlando o degradando los aspectos más nocivos y extensos del problema.

Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones de los ciudadanos y sus organizaciones. Les es propio una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problema “en sí”, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas de la realidad (Salazar, 2017)

En la agenda es importante se debata acerca de los pasos a dar para resolver el problema y acerca de si su definición y planteamiento sea correcta, de manera que se pueda resolver.

Ahora si bien ya le dimos la definición que adquiere el problema al ser canalizado a la agenda pública, es importante mencionar que existen dos tipos de agenda;

1. Agenda “sistémica”, “publica”, “constitucional”: “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional tiene su propia agenda sistémica”. La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (Ej. Contaminación, pobreza extrema)

Son todos esos temas que entran a la agenda a ser cuestionados, planteados y hasta financiados, sin embargo al ser atendidos no quiere decir que sean respaldadas o atendidas por una política pública.

2. Agenda “institucional”, “formal” o “gubernamental”: puede ser definida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional”. La agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada (que la sistémica), indicando y definiendo problemas precisos.

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas: La primera, es fundamentalmente las preguntas de como los conflictos, asuntos o demandas de grupos privados o particulares pasan a ser un asunto público; La segunda es más cerrada o enfocada al comportamiento del gobierno, se pregunta cuál es el proceso por el cual el gobierno intentara darle solución o salida a la agenda tiene que ver con la inseguridad y las diferentes alternativas de solución.

El autor Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos: 1. Identificar y definir el problema 2. Percibir la

problemática actual o futura 3. Seleccionar soluciones 4. Establecer objetivos y metas 5. Seleccionar los medios 6. Implementarla.

Relación Ciudad-Violencia

En el libro "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana", en *Ciudad y violencia en América Latina* de Fernando Carrión expone una hipótesis interesante sobre la extensión de la violencia en zonas urbanas, exponiendo la relación que existe entre ciudad-violencia.

Es importante mencionar que en las ciudades se da una gran diversidad y heterogeneidad social, económica, cultural y política; por tal motivo, constituyen el espacio por excelencia donde se pueden potenciar conflictos. La violencia suele ser producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no logran ponerse de acuerdo de manera distinta a la fuerza. Se puede afirmar, entonces, que la ciudad es más bien un escenario social (Carrión, 1994).

Existen dos perspectivas para analizar la relación ciudad-violencia. En la primera se ignora lo urbano y la ciudad con respecto a la violencia, desconoce cómo pueden influir en la violencia ciertos factores típicamente urbanos como la segregación, la alta densidad residencial, la carencia de espacios o de bienes y servicios públicos. En la segunda, en cambio, se plantea la violencia como resultado de las características de un proceso de urbanización acelerado que se expresa en la falta de servicios y equipamientos, en el desempleo, en una alta migración, en crisis y pérdida de valores tradicionales. Sin embargo, no se ha encontrado una correlación directa entre el tamaño de la ciudad, la calidad y la cobertura de los niveles de violencia; no hay tampoco explicaciones que demuestren que el cambio de valores tradicionales conduzca a una mayor criminalidad (Carrión, 1994).

Carrión escribe que existen 3 perspectivas para analizar la relación ciudad-violencia. En la primera toma factores como la alta densidad residencial, carencia de espacios públicos y bienes o servicios. En la segunda plantea a la violencia como resultado de un proceso de urbanización que atrae los puntos anteriores más; alta

migración, altas tasas de desempleo, además de una “crisis y pérdida de valores tradicionales”. Y la tercera analiza el comportamiento de la sociedad, como se transforma ante la presencia de todas las variantes antes mencionadas.

Remarcando lo anterior, cabe destacar que varios actores al hacer su estudio sobre la violencia y más específicamente violencia en zonas urbanas, concuerdan que las características principales de un espacio público influyen al riesgo de violencia. Es muy común que la gente evite zonas descuidadas, escasamente alumbradas, sucias, con colonias en estado de deterioro, que considerando la teoría de las ventanas rotas, son los lugares más vulnerables para cometer un acto delictivo.

Como podemos observar, varios estudios a través del tiempo han tratado de demostrar que el espacio construido tiene una importancia determinante en relación con la violencia y los índices delictivos. Un ambiente físico apropiado, limpio, alumbrado y sin recovecos, brinda a la comunidad una sensación de tranquilidad y seguridad, dándole la confianza de transitar libremente por los espacios de su ciudad sin temor a ser víctima de un delito fatal que pueda dañar su integridad física, su patrimonio, o ambos. (Fuentes, David. 2004)

Seguridad pública en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la seguridad en el artículo 21 como: “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 73 delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir

los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...”¹⁹

Por su parte la ley general del sistema de nacional de seguridad pública indican que: Artículo 2. Función a cargo de la Federación, que tiene como principal objetivo salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como otorgar libertades, orden, paz a los ciudadanos, así como la prevención general de delitos, sanción de infracciones administrativas, investigación y persecución de delitos, y la reintegración social del individuo en caso de ser encarcelado (todas establecidas en la Constitución mexicana).

El Estado es quien desarrollará en cuestión de prevención del delito políticas integrales que protejan a las víctimas, así como programas y acciones que fomenten valores cívicos y culturales.

Con lo anterior se puede definir como: “dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos” o también como “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

En cuanto a mencionar los medios y mecanismo que están diseñados en función de la seguridad pública, la constitución señala que: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

En el documento “Seguridad Pública y Participación Ciudadana: Un Estudio acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad Pública en México.” de Álvaro Suarez sostiene que la seguridad pública en México posee cuatro aspectos relevantes que la definen:

¹⁹ Consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc>

- a) Está a cargo del Estado, que en nuestro país está constituido por la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.
- b) Implica ciertas acciones contra las actividades delictivas, principalmente la prevención, la investigación, la persecución y la sanción de delitos.
- c) Tiene una finalidad u objetivo, que en términos generales podría definirse como: salvaguardar la integridad y derechos del ciudadano y su familia, así como preservar y garantizar las libertades, el orden y la paz públicos.
- d) Se lleva a cabo por medio de mecanismos, estructuras, instituciones que son las manifestaciones concretas de la facultad que emana de la responsabilidad del Estado.²⁰

Dicho lo anterior, en México se refiere la seguridad como una obligación del Estado, que consiste en tomar determinadas acciones con el fin de otorgar, mantener y garantizar la paz y orden público, y por medio de instituciones la integridad y protección de los derechos de los ciudadanos. También se podría definir como acciones que consisten en la prevención, investigación y persecución-sanción de actos delictivos, que en su defecto corrompan lo anterior (alterar el orden o amenazar la integridad física de los ciudadanos). Por último las instituciones u organismos encargados de conseguir dicha paz serán designados por el mismo Estado.

¿Quién está a cargo de la seguridad pública?

México es un país que a causa de la división de los tres poderes, la atención a la seguridad pública parece estar fragmentada y estar a cargo de un sin fin de instituciones. Teóricamente el problema debería recaer en el poder judicial, sin embargo con la misma multiplicidad de instituciones terminan por rendir cuentas a varias autoridades, sumándole que cada una persigue un interés, esto se volvería mucho más complicado de atender. Por ejemplo, las instituciones que originalmente

²⁰ Tesis sobre "Seguridad Pública y Participación Ciudadana: Un Estudio acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad Pública en México." De Álvaro Suárez. Revisado en línea en: http://eprints.uanl.mx/2847/1/T%C3%A9sis_Junio_10_2011.pdf

son las encargadas de atender dicho problema son: los cuerpos policiacos (policía federal y policía local de cada entidad), el sistema nacional penitenciario y los ministerios públicos, cada una rinde cuentas y persigue cierto tipo de intereses por lo cual al cometer una falta o delito, y eres detenido, la sanción varía depende de que cuerpo policiaco que te haya detenido.

Álvaro Suarez en su tesis “Seguridad Pública y Participación Ciudadana” en el apartado “Las entidades a cargo de la Seguridad Pública”. Explica que existe un desfase entre los objetivos, procedimientos, alcance e incluso legislación interna de las distintas organizaciones de seguridad pública. Esto se traduce en una problemática que se refleja en la falta de intercambio y comunicación de información relevante entre cuerpos de policía, en falta de confianza entre policía, ministerios públicos y administración de los penales. En general, la falta de una instancia de seguridad pública que unifique todas las acciones e instituciones produce una brecha en la comunicación entre instancias, una divergencia de objetivos, e incluso cierta confusión y rivalidad en cuanto a atribuciones y ámbitos de acción de las diferentes instancias involucradas en la lucha por la seguridad pública. (Suarez, Álvaro. 2011)

Es importante recalcar esta relación que existe entre autoridades y población, por qué esto puede ser una razón por la cual el crimen organizado, negligencia, corrupción e impunidad tomen más fuerza en México, ya que se aprovechan de esta brecha de acatar responsabilidades ante la inseguridad, como a la implementación, ejecución y seguimiento de estrategias para erradicar la inseguridad y así extenderse cada vez más.

Sistema Nacional de Seguridad Pública

El 31 de diciembre de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación, se aplica una reforma a la carta magna específicamente a los artículos 21 y 73 fracción XXIII, los cuales sientan las bases de la coordinación jurídica de la seguridad pública, como función del Estado además de ordenar una ley que fije las bases sobre al accionar de los tres órdenes de gobierno.

Esta reforma constitucional es el principal paso al establecimiento de fundamentos claros y precisos para aplicar en el país una política nacional de seguridad pública, que de manera formal y eficaz combata de manera firme y responsablemente a la delincuencia (además de responder a una de las principales demandas sociales).

Posteriormente en diciembre de 1995, se publicó la Ley que terminó por establecer las bases de coordinación del sistema, encabezado por principios, materias, instancias de acción e instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es hasta agosto de 1998 que se publica un reglamento (interior a las instituciones gubernamentales) mediante el cual se crea un secretariado ejecutivo de dicho sistema, este órgano sentó los propósitos fundamentales del sistema nacional, los cuales son:

- a) Establecer una política nacional de seguridad pública.
- b) Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública.
- c) Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia.
- d) Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- e) Revalorizar y dignificar a las instituciones de seguridad pública, para que éstas formen a su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

- f) Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnologías asociadas.
- g) Establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad para la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública. En este sentido, se han sentado las bases de un sistema integral e integrador.²¹

El trabajo del sistema se ha organizado a través de ocho ejes o líneas de trabajo fundamentales y se desarrollan a través de 120 acciones, de los cuales los logros obtenidos (resumidos) son los siguientes:

Profesionalización: creación de la Academia de Seguridad Pública, encargada de formar y profesionalizar a autoridades policiacas en todo el país, se impartieron cursos de profesionalización a policías estatales, creación de academias regionales, etc.

Sistema Nacional de Información: Encargado de llevar un control de registros, personas, armamento, vehículos robados y recuperados etc. Quedo instalado el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) y repatriación de mexicanos que fueron detenidos en cárceles de Estados Unidos y deberán cumplir una condena en México.

Tecnología: Creación de la Red Nacional de Telecomunicaciones para Seguridad Pública "IRIS" permitiendo actuar con mayor eficacia y rapidez, asimismo se pone en operación el servicio telefónico Nacional el cual servía como medio de auxilio para cualquier parte del país ante cualquier emergencia.

Equipamiento e Infraestructura: Se construyó y se puso en operación el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones o C4 Nacional: instalaciones que cuentan con la más alta tecnología y estándares de seguridad, que tenían como principal objetivo garantizar la comunicación permanente en todas las instituciones

²¹ Consultado en línea del libro de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que lleva por nombre: "Sistema Nacional De Seguridad Pública" de Mayolo Medina Linares.

de seguridad pública del país. Y con esto el crecimiento de la infraestructura penitenciaria del país. (Medina, Mayolo. 2001)

Concejo Nacional de Seguridad Pública

En el año de 1995, en diciembre. Al mismo tiempo de creación del SNPN, se crea el CNSP Consejo Nacional de Seguridad Pública. Organismo por el cual funge toda la coordinación entre todas las autoridades federales, como los 32 representantes de los estados del país, con el fin de tratar asuntos de seguridad pública. Entre los objetivos principales se puede resaltar la forma en que promueven la participación ciudadana en cuanto a la exigencia de políticas públicas orientadas a la atención, prevención y seguimiento de dicho problema.

La función principal del Consejo es planificar las decisiones y estrategias a emplear, entre autoridades e instituciones encargadas, no le corresponde aplicar acciones sino solo dar seguimiento de que dichas acciones que se llevaran a cabo sean las acordadas por el mismo Consejo;

“El consejo está integrado por los secretarios de: Seguridad Pública federal, quien lo preside; de la Defensa Nacional; de Marina, y de Comunicaciones; además del procurador General de la República; los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien podrá ser removido por el presidente del consejo. En sus trabajos participan el presidente de la República, los titulares de las secretarías de Gobernación y de Hacienda, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia”.³¹ La seguridad pública está sostenida por una delicada infraestructura, que coordina tanto las

actividades de las autoridades federales, estatales y municipales, como del CNSP y del SNSP, a través de la SSP.”²²

Sistema Nacional Penitenciario

La página gubernamental define al sistema penitenciario como el Órgano Administrativo de la SEGOB, dependientes de la CNS, que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos.

De igual manera expresa que su misión es: “instrumentar la política penitenciaria a nacional para prevenir la comisión del delito, readaptar a los sentenciados y dar tratamiento a los menores infractores, mediante sistemas idóneos que permitan su readaptación a la sociedad, con la participación de los diversos sectores sociales y los tres órdenes de gobierno.” Y su principal visión: “ser la instancia que contribuya al fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la aplicación de la política penitenciaria para la readaptación a la vida social y productiva de los sentenciados, con estricto apego a la ley y respeto a los derechos humanos, para consolidar las libertades, el orden y la paz pública, así como la preservación del estado de derecho y prevención del delito.”²³

Con datos obtenidos por un documento de la Secretaria de Seguridad Pública donde expone al Sistema Penitenciario en un contexto del 2006, se dará una reseña de cómo está estructurado dicho sistema. Como primer punto expone los principales problemas que son: a) sobrepoblación b) corrupción c) deterioro de instalaciones y falta de rigor operativo d) rezago administrativo y abandono del desarrollo del

²² Consultado en línea en :

[http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerapulsonacional/%C2%BFque_es_el_consejo_nacional_de_seguridad?/3 27225](http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerapulsonacional/%C2%BFque_es_el_consejo_nacional_de_seguridad?/3%2027225)

²³ Consultado en línea en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/conoce-el-sistema-penitenciario-federal>

personal penitenciario e) ausencia de estrategias y espacios para la readaptación
f) marco jurídico disímulo y deficiente.

Estrategia penitenciaria: implementada al Sistema Penitenciario consta de 5 pasos los cuales son:

1. Sistema objetivo de recepción y clasificación: encargada de dictar sentencia, proceso y medición de faltas y actos delictivos.
2. Homologación de operación penitenciaria: institución encargada mediante su administración darle el seguimiento y evaluación correspondiente de reos internos
3. Uso de infraestructura como proceso de reinserción.
4. Formación, capacitación y actualización del personal penitenciario
5. Registro Nacional de Información Penitenciaria con características homogéneas, encargadas de establecer estándares de calidad y bases tecnológicas comunes.

En infraestructura, el Sistema cuenta con 419 centros penitenciarios con 188 mil 147 espacios, 13 centros federales con 18 mil 684 espacios, 305 centros estatales y 10 del D.F. con 165 mil 419 espacios 91 centros municipales con 4 mil 044 espacios.

De los cuales hay un total de 237,580 de población en centros penitenciarios, considerando que el sistema solo tiene capacidad para 188,147 espacios, se deduce que existe sobrepoblación por la cantidad 49,433 que representa el 26% mayor.²⁴

²⁴ Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, junio de 2012.

Considerado esto último, se puede ver reflejado a la hora de dictar sentencia sobre algún delito, al no tener la suficiente infraestructura o espacios, las sentencias terminan por ser absurdas y no pasar de multas económicas. Un ejemplo claro se puede visualizar con el robo; mientras el Código Penal Federal en su artículo 368 Bis dice que se sancionará con pena de tres a diez años de prisión y hasta mil días multa, al que después de la ejecución del robo y sin haber participado en éste, posea, enajene o trafique de cualquier manera, adquiera o reciba, los instrumentos, objetos o productos del robo, a sabiendas de esta circunstancia y el valor intrínseco de éstos sea superior a quinientas veces el salario.²⁵ La realidad es que pareciera que en México el robo es un delito exento de sanción, ya que al ser detenido y acusado por tal acción, tu sentencia no pasará de una multa económica.

Como dato extra en el artículo “colapso en sistema de justicia de México” de Ángel Arturo rescata que según resultados del Índice Global de Impunidad México 2018 que se presentan hoy, muestran datos contundentes: 93 de cada 100 delitos que se cometen en el país ni siquiera se denuncian. Y en la minoría de los ilícitos que se sí reportan ante un Ministerio Público, las investigaciones no llegan, casi nunca, a una sentencia contra los implicados” (Ángel, Arturo. 2018)

Es de demasiada importancia decir que el sistema penitenciario influye de manera drástica con los altos índices de violencia, o actos delictivos que ocurren no solo en la capital, sino en toda el país. La ineficacia, la incompetencia, al falta de infraestructura, la inestabilidad, la carencia de personal capacitado, la corrupción de directivos, impunidad, sobrepoblación en cárceles y centros de rehabilitación social, absurdas condenas que al único que benefician es al delincuente llegándolo a incitar a cometer actos delictivos al saber que no tendrá castigo y si lo tiene es mínimo, y por último la incapacidad para rehabilitar y reintegrar socialmente a todos los que llegan a ser condenados a prisión.

²⁵ Consultado en línea en: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/libro-segundo/titulo-vigesimo-segundo/capitulo-i/>

CAPÍTULO III

La inseguridad en la Ciudad de México

La Ciudad de México (CDMX), antes Distrito Federal (DF) es una de las ciudades más extensas del mundo, es la capital de la República Mexicana, sede de los poderes federales y la ciudad más poblada del país. Con 1,485 km² y con un número de 18.5 millones de habitantes, la CDMX es uno de los centros financieros y culturales más importantes del continente Americano. El 18 de noviembre de 1824 se fundó la Ciudad de México al entrar en vigor la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824), la cual reconoció a esta zona como sede de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El 31 de diciembre de 1970, con la promulgación de La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el territorio se dividió en las 16 delegaciones (ahora Alcaldías). En 1997: se realizó por primera vez la votación para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.²⁶

Las 16 demarcaciones territoriales en las que se encuentra dividida la Ciudad de México son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Cuajimalpa, Gustavo A Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. Todas son órganos político-administrativos desconcentrados y autónomos en sus acciones de gobierno. Cada una de ellas se encontraba encabezada por un Jefe Delegacional (ahora alcalde), el cual era elegido por voto popular y directo.

Después de 192 años de existencia, la CDMX se convirtió en la entidad número 32. La reforma política del DF marcó la transición de la capital hacia un estado autónomo, con un congreso local y constitución política propia. Los principales cambios son: a) desaparece la figura jurídica de las delegaciones para dar paso a demarcaciones territoriales gobernadas por un alcalde; b) el Jefe de la

²⁶ Datos obtenidos de la página gubernamental "CDMX: Ciudad de México", revisada en <https://www.cdmx.gob.mx/cdmx/sobre-nuestra-ciudad>.

Policía y el Procurador de Justicia ahora serán nombrados por el Jefe de Gobierno, no por el Presidente de la República.

Cambios mostrados en la siguiente tabla:

TABLA 4

Cambios jurídico-políticos e instituciones de seguridad			
Año	Nombre	Demarcaciones	Institución de Seguridad
1997	Distrito Federal	Delegaciones (Jefe de Gobierno)	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF)
2018	Ciudad de México	Alcaldías (Alcalde)	Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC-CDMX)

Fuente: Elaboración propia

La seguridad en la ciudad está a cargo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC-CDMX), dependencia de la administración pública que tiene como principal propósito salvaguardar la integridad, patrimonio y bienestar de las personas, así como prevenir los delitos e infracciones, también tiene como función preservar las libertades, el orden y la paz pública.

El antecedente de la actual SSC, se encuentra en la primera dependencia del entonces DF creada en 1984 nombrada como Secretaría General de Protección y Vialidad (SGPV), que integraba a los cuerpos policiacos y de tránsito de la entidad. Posteriormente en 1993 se crea por primera vez una ley que transformaría el accionar de dicha secretaria, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en la que principalmente deslindaba a la secretaria en temas de materia en reclusorios y de transporte urbano, pero manteniendo el control de tránsito, en 1995 cambia su nombre a "SSP-DF" y finalmente en el 2018, como decreto de la nueva constitución de la ciudad, esta cambia a "SSC-CDMX".

En 1999, entró en vigor la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" que otorga el fundamento jurídico aún vigente, numerándola entre las dependencias auxiliares en las atribuciones del Jefe de Gobierno del DF y señalando que dicha institución junto con la Procuraduría de Justicia del DF "se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes"

Por último el 20 de mayo de 2003, se establece la organización interna de la institución mediante la publicación de la "Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal" que se vería complementada en 2005 con la publicación del "Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal" ²⁷

Para comprender la problemática de la inseguridad capitalina, comencemos por mencionar que el número de habitantes la convierte en una zona compleja de controlar, dicha ciudad es la capital del país, y donde jurídicamente se localizan los poderes de la Federación.

A pesar de la implementación de leyes, diseño de políticas y programas para controlar a la inseguridad, los habitantes de la ciudad siguen considerando a la inseguridad como el principal problema social del país. Asimismo la alternancia en cargos populares y la falta de un plan a mediano y largo plazo, refleja que los gobernantes no puedan garantizar la seguridad que la sociedad reclama. Ejemplo de esto es la Ciudad de México, que desde la década de los noventa, ha padecido una incidencia delictiva creciente.

Su forma de gobierno, prácticamente la misma que fue creada en 1928, hasta 1997 ha permanecido bajo el absoluto control del Presidente de la República, quien delegaba su autoridad en la figura de un regente por él designado jefe de un aparato administrativo: el Departamento del Distrito Federal. Este mecanismo de asignación de autoridades lo ejerce también el regente, quien nombra a 16 funcionarios como

²⁷ Información obtenidos de la página gubernamental de la Secretaria de seguridad pública de la Ciudad de México, consultada en <https://www.ssp.cdmx.gob.mx/secretaria>.

autoridad máxima en cada una de las delegaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal (Ziccardi, Alicia.1998, p. 39.)²⁸

En la publicación de Mario Ferrer cita el estudio elaborado por el criminólogo Rafael Ruiz Harrell, en el que se observa la evolución de la delincuencia en la ciudad, anterior a la administración de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno y Marceo Ebrard como Secretario de Seguridad Pública.

En la CDMX, la incidencia delictiva de 1930 a 1997 ha tenido cuatro periodos muy definidos, a saber: el primero va de 1930 a 1960, en que se registra un descenso de 2 mil 106 delitos por cada cien mil habitantes a mil 295. La delincuencia por persona disminuyó en la capital 38.5 por ciento, o sea, 1.6 por ciento al año. El segundo periodo va de 1960 a 1980, en el que la incidencia delictiva osciló alrededor de mil 260 delitos por cada cien mil habitantes. El lapso concluyó con mil 173, es decir, disminuyó 9.4 por ciento en esos veinte años. El tercero corre de 1980 a 1993, y revela el primer paso de la tragedia: de mil 173 delitos por cada cien mil personas, nuestra ciudad pasó a mil 628. En trece años los hechos delictivos ascendieron 38.8 por ciento, lo que implica un crecimiento medio de 2.6 por ciento anual. En el cuarto periodo, pasamos de mil 628 de 1993, a mil 892 en 1994. De ahí llegaron a 2 mil 570 en 1995, subimos a 2 mil 905 en 1996 y en 1997 alcanzamos la cifra de 2 mil 969 delitos por cada cien mil habitantes. Esto quiere decir que por cada 100 delitos que padecemos en 1993, en 1997 sufrimos 187. (Ferrer, Mario. 2007 p. 36)

²⁸ (Ziccardi, Alicia. (1998) "Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital", México, UNAM-IIS, p. 39.)

TABLA 5

DELITOS DENUNCIADOS EN EL DF					
1993-1997					
Tipo de delito	1993	1994	1995	1996	1997
HOMICIDIOS	921	1,099	2,190	1,981	1,882
LESIONES	12,543	15,776	28,865	31,875	34,496
ROBO	35,600	47,807	78,474	98,403	97,551
ROBO DE AUTO	19,328	29,342	56,498	57,132	58,480
VIOLACIONES	1,222	1,299	1,289	1,420	1,448
SECUESTROS	NE	NE	45	41	34
OTROS	64,105	66,173	51,283	57,756	61,641
TOTAL ANUAL	133,719	161,496	218,644	248,608	255,532

Fuente: Estadística delictiva de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)²⁹

Revisando los datos del comentario anterior y la tabla de delitos podemos observar que el periodo más crítico para la seguridad de la ciudad fue de 1995 a 1997, es decir, durante la administración como [jefe del Departamento del Distrito Federal](#)³⁰, Oscar Espinosa Villareal, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo, caracterizo su gobierno por el fracaso inminente en materia de seguridad pública, ya que se duplicaron los delitos a lo largo de su administración.

En el problema de la seguridad pública, las medidas que aplicó sólo sirvieron para mostrar la ineficacia de los militares en el desempeño de tareas policiacas; intentó modernizar el transporte público y benefició a un puñado de transportistas; pretendió formalizar el comercio en la vía pública y acabó peleado con los principales líderes de los vendedores ambulantes; trató de poner en marcha grandes proyectos urbanos y puso en su contra a la población; quiso reglamentar las marchas y no lo logró . De entrada, la crisis económica de 1994 obstaculizó sus

²⁹ Estos datos se refieren a los delitos denunciados, que no necesariamente son igual al número de delitos cometidos. Los datos que aparecen son solo de los delitos que fueron denunciados, estadísticas mencionan que solo 4 de 10 delitos eran denunciados, por lo que llevar un número real de delitos no es posible.

³⁰ Desde la creación del [Distrito Federal](#) en 1824 hasta la elección del [Jefe de Gobierno del Distrito Federal](#) en 1997, todos los gobernantes del Distrito Federal o Departamento de México fueron designados y removidos libremente por el Presidente de la República.

planes de trabajo y lo obligó a endeudar más al Departamento del DF; al mismo tiempo, el deterioro de la economía produjo una crisis social, que desembocó en una crisis política, la cual se reflejó en la derrota del PRI en la Ciudad de México en las elecciones del 6 de julio. Después, con el fin de tener un buen cierre, Espinosa Villarreal decidió ceder a presiones que antes había resistido (El Proceso, “Los 36 meses de Oscar Espinosa Villarreal”. 1997)

La seguridad pública fue la prioridad en la administración de Villareal, incluso el presupuesto de la Secretaria se incrementó un 170% para su función, sin embargo los malos resultados fueron incontables.

A pesar de esto, la inseguridad fue el principal problema durante su administración, los últimos 3 meses bajo su gestión ocurrieron un par de acontecimientos donde civiles eran encontrados asesinados presuntamente por las fuerzas policiacas, comandadas y dirigidas por militares.

La situación alcanzó tal gravedad que el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo tuvo que implementar y darle seguimiento a una lucha contra la delincuencia, misma que se caracterizaba por el seguimiento estricto al cumplimiento de la ley, pues sostenía que cada falta a esta sería castigada sin importar que tan insignificante sea.

Espinosa Villarreal puso en marcha el programa de Reacción Inmediata de Máxima Alerta (RIMA) que, entre otras medidas, facultaba a la policía para realizar cateos sin mandamiento judicial, así como para detener a las personas por el simple hecho de parecer “sospechosas”.³¹ Agregado a esto una serie de represiones en contra de grupos sociales, comerciantes, sindicatos, protestantes, incluso tomando las inmediaciones del zócalo capitalino y prohibiendo el paso a sectores sociales, como manifestantes.

³¹ Información obtenida de la publicación de “El Proceso” con el nombre de *Los 36 meses de Oscar Espinosa Villarreal* publicada en 1997, revisado en línea en: <https://www.proceso.com.mx/176884/los-36-meses-de-oscar-espinosa-villarreal>. Consultado el 13 de enero del 2018.

El programa, sin embargo, se suspendió casi inmediatamente ante las protestas organizaciones sociales y organismos defensores de los derechos humanos, incluida la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, presidida por Luis de la Barreda. (Revista “El proceso”, 1997)

La mala administración de Espinosa Villareal, la incompetencia de las autoridades y el mal manejo de los órganos policiacos, hicieron que el tema de inseguridad fuera el principal problema a resolver para la administración.

Durante el periodo 1997, tras una elección interna en el PRD, Cuauhtémoc Cárdenas fue postulado en como candidato a la jefatura del Gobierno del DF, resultó victorioso en las elecciones del 6 de julio de ese año y se convirtió en el primer jefe del Gobierno capitalino en ser electo mediante voto popular.

Cárdenas designó a Rodolfo Debernardi, un elemento jubilado del ejército como jefe de la policía, pero fue despedido un año después y sustituido por [Alejandro Gertz Manero](#), un civil. La organización militar de la policía de la ciudad de México fue desmantelada, en tanto que los oficiales que habían sido despedidos anteriormente se encontraban de regreso en la organización. El hecho de militarizar la policía fracasó por un complejo conjunto de factores interrelacionados: las rivalidades sociales, organizativas y culturales eran intensas y por lo tanto ambas entidades ni podían ni querían cooperar entre sí; importantes intereses económicos y políticos estaban en juego y los militares carecían de habilidades policiacas.

“Dicho fracaso también se explica por el descontento popular, debido no sólo a los métodos severos, sino igualmente al hecho de que los ciudadanos prefieren arreglarse ellos mismos con la policía, algo que resulta más difícil tratándose del ejército”. (Pansters, Wil. 2007 p. 27)

Fue en el periodo de Cárdenas donde pareció dar inicio el crimen organizado en la ciudad de México, Ejemplo de esto podría ser colonias de Iztapalapa, donde la complejidad de las agrupaciones delictivas fue tal que entre sus miembros sobresalían los menores de entre 11 y 15 años que eran incorporados a las organizaciones equipados con bicicletas para la distribución y venta de marihuana,

anfetaminas y cocaína en todos los rumbos de la delegación. En ese contexto, el entonces director jurídico y de gobierno de la demarcación, José Luis Morales, señaló que: “en cuarenta por ciento de las 52 escuelas preparatorias de la delegación se presenta el fenómeno del tráfico y la circulación de marihuana y cocaína.”³²

Otro caso se estaba dando en Tepito, un grupo de personas eran organizadas en un sistema tipo pirámide donde se dividían por jerarquías distinguidos por tatuajes, emblemas tipo militar y demás. En el caso del tráfico de drogas, los grupos eran conformados por jóvenes de entre catorce años y los veinte, que a la vista de los transeúntes portaban armas de grueso calibre.

La venta de drogas y sustancias prohibidas no solo era actividad de los jóvenes, había familias enteras que se dedicaban a dicha actividad, las casas y vecindades de la colonia se fueron convirtiendo en puntos de venta estratégicos donde principalmente las vecindades contaban con complicadas redes de intercomunicación y de almacenamiento, algunas contando hasta con túneles subterráneos.

Elia Baltasar. En su publicación “Estructura paramilitar tiene el narco en Tepito,” donde le atribuía dicho crecimiento a la relación que existía entre los grupos delincuentes con las autoridades, argumentando que:

“...los agentes de la Policía Judicial Federal son los responsables directos de la distribución de droga en Tepito. Pues llegan por la noche a dejar los cargamentos, mientras los de la preventiva se encargan de cubrirlos. Además, los patrulleros adscritos a la zona reciben cada noche un sobre con dinero para proteger las transacciones.”³³

³² José Galán. “Surgen narcotráfico y robo a vivienda en Iztapalapa,” en: *La Jornada*, 15 de junio de 1998, p. 49.

³³ Elia Baltasar. “Estructura paramilitar tiene el narco en Tepito,” en: *La Jornada*, 10 de marzo de 1998, pp. 50 y 60.

Por su parte Humberto Ortiz Moreno, en su publicación “Compite la colonia Guerrero con Tepito en la venta de droga” expresaba que este era el comienzo del cartel de Tepito:

“...los narcotraficantes colombianos que pactaron con la mafia de la zona, han encontrado allí un centro de operaciones para la cocaína producida en su país, transportada vía marítima hasta Cancún, distribuida a varios estados de la República desde ese punto en aviones y por tierra y venderse finalmente en el Distrito Federal con la complicidad de los vigilantes comisionados en ambas terminales.”³⁴

Fue durante el periodo Cardenista, donde la distribución de droga empezó a extenderse en toda la ciudad, desde estopas con solventes hasta gramos de cocaína empezaban a ser adquiridos por estudiantes de secundaria y bachillerato en toda la ciudad. Aparte de Tepito, colonias como La Morelos, Guerrero, San Juan de Aragón y la Unidad CTM Atzacualco se consideraban zonas muy peligrosas, donde las autoridades la procuraduría capitalina identificaban a esta última como lugar donde operaba una de las bandas mejores organizadas de la venta de droga.

No solo el narcotráfico se estaba dando en la ciudad, otro delitos peculiares que se estaban presentando era el asalto a camiones de carga, donde dicha mercancía era ofrecida en el comercio informal, delito que creció fuertemente empezando a ser un juego de oferta y demanda o moda y temporada, donde la demanda era alta por el precio de esta.

En la siguiente tabla se muestra la incidencia delictiva durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas:

Tabla 6
Tipo de delitos 1997 - 2000

³⁴ Humberto Ortiz Moreno. “Compite la colonia Guerrero con Tepito en la venta de droga: 2 mujeres, capos,” en: *La Jornada*, 28 de junio de 1998, p. 52.

	HOMICIDI O DOLOSO	SECUESTRO	EXTORSION	ROBO DE VEHICULO S CON VIOLENCIA	ROBO DE VEHICULO S SIN VIOLENCIA
1997	977	22	0	21 241	37 239
1998	947	66	158	19 66 8	27 443
1999	880	120	217	17 597	27 179
2000	709	141	222	18 096	25 575

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en Mario Ferrer, p.41

Agregado a lo anterior, la capacitación policial es otra área donde destacó la falta de avance durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas, como ejemplo: en junio de 1999 dio inicio con ese fin el Programa Nueva Policía, diseñado por el Instituto Técnico de Formación Policial, al que asistieron aproximadamente mil 100 policías de todas las corporaciones que integraban la Secretaría de Seguridad Pública, sin embargo, la instrucción resultó ser simulada, puesto que los policías por un taller que se impartió durante una semana recibieron una constancia que acreditaba tres meses de formación. (Ferrer, Mario. 2007 p.41)

El curso fue un fracaso, ya que en lugar de tomar dicha formación por tres meses, la capacitación solo duro una semana y fue impartida por un grupo de consultores de Aguascalientes.

Cabe destacar que para este periodo, se quería promover una reforma a la ley orgánica de la ciudad, esta trataba de cambiar la manera de asignación en el puesto del titular de la Secretaría de Seguridad Pública y del procurador capitalino. Si bien es cierto que para esto se tendría que haber hecho una reforma a la constitución, es importante recalcar que Cuauhtémoc Cárdenas fue quien prometió darle seguimiento e impulsar dichas reformas.

Básicamente lo que quería lograr con esta acción era descentralizar los cuerpos policiacos en cada delegación y con esto que los delegados contaran con facultad legal para poder dirigir las tareas de seguridad pública dentro de su demarcación, y así establecer estrategias en el combate contra la delincuencia, según sea la situación particular de cada delegación.

En el 2002, año que fungía su función como Jefe de la policía capitalina Marcelo Ebrard, los tres principales problemas delictivos a los que se enfrentaba la Ciudad de México eran, homicidio, secuestro y extorción. Las siguientes gráficas de la página Nación 321 nos muestran la notable reducción de estos tres problemas:

- *Delincuencia*

La capital era considerada la ciudad más peligrosa del país. Con López Obrador en el gobierno, ¿cómo la fue al Distrito Federal en delitos de alto impacto? Estas son las estadísticas al respecto, de acuerdo [con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública](#) (SESNSP).

Durante su administración, Andrés Manuel tuvo a tres secretarios de seguridad: Leonel Godoy de 2000 a 2002, Marcelo Ebrard de 2002 a 2004 y Joel Ortega, que entró en 2004 y se mantuvo hasta el final del sexenio.

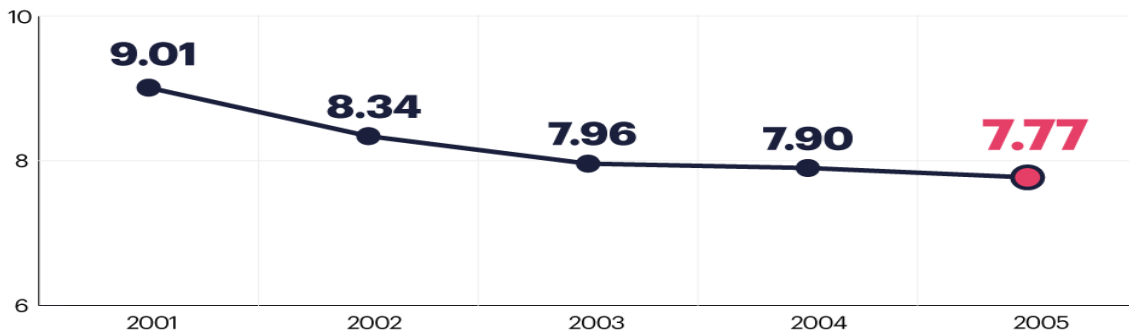
- *Homicidios dolosos*

La tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes disminuyó de 9.01 -el primer año de su gobierno- hasta 7.77 en 2005, un año después de dejar el cargo.

Grafico 2

Homicidios dolosos

Tasas por cada 100 mil habitantes



Fuente: SESNSP

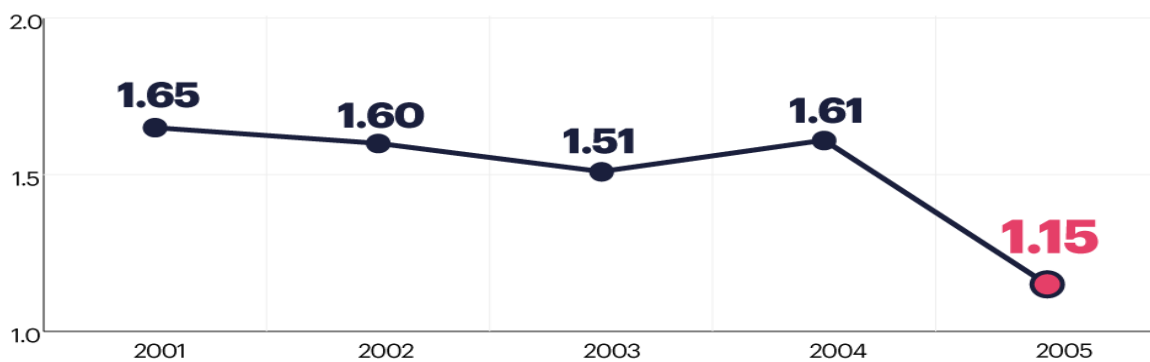
- Secuestro

Los indicadores de este delito también muestran una tendencia a la baja durante el gobierno de López Obrador. En 2001 se presentaron 1.65 secuestros por cada 100 mil habitantes, mientras que para 2005 la tasa se redujo a 1.15 secuestros. Cabe mencionar que en la administración de Marcelo Ebrard (2002-2004) la tasa de secuestro subió un punto.

Grafica 3

Secuestro

Tasas por cada 100 mil habitantes

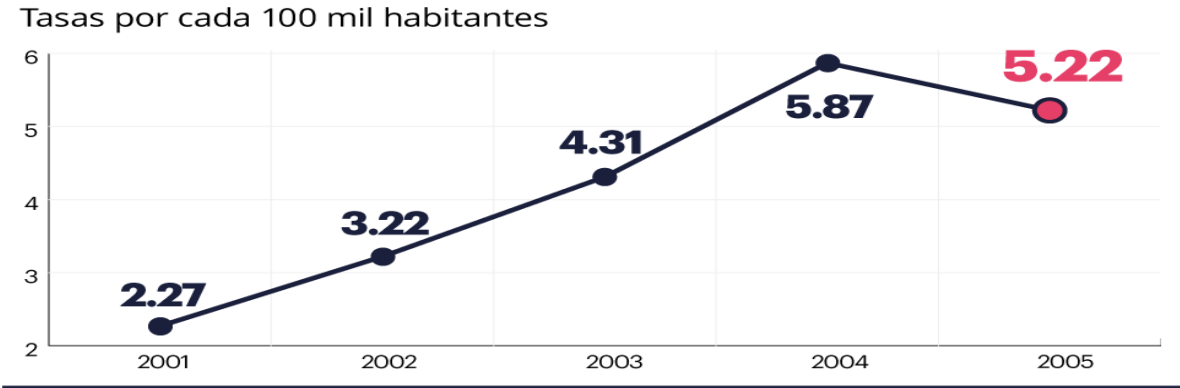


Fuente: SESNSP

- Extorsión

Aunque los homicidios dolosos y los secuestros tuvieron una tendencia a la baja con López Obrador como jefe de Gobierno de la capital, no pasó lo mismo con las extorsiones. En 2001, el primer año del tabasqueño en el cargo, se registraron 2.27 casos de extorsión por cada 100 mil habitantes. Cuatro años después, esa tasa llegó a 5.22 casos. En el periodo de Marcelo Ebrard, los datos subieron considerablemente.

Grafica 4. Tasa de extorsión



Fuente: SESNSP

Durante la gestión de Marcelo Ebrard al frente de la administración capitalina, el promedio mensual de víctimas de homicidio, resgistró un aumento de 10.7% en comparación con su antecesor, Alejandro Encinas.³⁵

En el tiempo transcurrido desde que Ebrard asumió la jefatura de Gobierno, el delito que más aumentó fue la extorsión, con 106%; seguido de los asaltos violentos, con 15.6% y el secuestro, que creció 14.2%.

³⁵ Comparando con datos actuales, los 62 asesinatos que se cometen en la CDMX, en promedio mensual, representan uno más que los registrados durante la administración de López Obrador en 2002-2006.

El único delito evaluado que ha descendido en la Ciudad de México durante los últimos cinco años ha sido el robo de autos mediante coacción física, que disminuyó 3.3% en promedio mensual. (Animal Político, 2011)

En México y en varios países de América Latina, una de las principales herramientas (ya que no es la única), para la medición del fenómeno de la delincuencia, son las Encuestas de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Éstas analizan la interpretación que tiene la persona encuestada respecto al delito del cual fue víctima.

En el caso de México, la encuesta de alcance nacional lleva por nombre Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENPIVE) fue realizada por el INEGI por primera vez en el año 2015.

3.1 Cero Tolerancia en la CDMX

3.1.1 Principales elementos de la teoría de las “Ventanas Rotas”

Como primer punto las autoridades reconocían la necesidad o importancia de implementar el orden en las calles para la reducción de los delitos. Como se vio en el caso neoyorkino, se trata de interactuar con el desorden y los infractores de delitos menores para obtener información y las autoridades policiacas puedan crear estrategias sobre los delitos mayores. Además que la notoriedad de las acciones de la policía y los elementos en áreas específicas; protege a los ciudadanos y advierte a los delincuentes que sus acciones no serán toleradas. De igual manera estas acciones de la policía incitan a la ciudadanía a querer ser participe en este proceso para mantener el orden y prevenir la delincuencia.

De lo anterior se establece que las actividades de la policía para mantener el orden y atacar los delitos menores hacen que se incremente la colaboración del ciudadano. Por lo general la relación del policía con el ciudadano es limitada. No obstante, al estrechar esa relación se pueden obtener resultados significativos en la lucha contra la inseguridad. (Ferrer, Mario. 2007 pp.86)

Existen casos que en las colonias más peligrosas son los mismos vecinos quienes tienen más conocimiento o información de los delincuentes, como la línea de operación, las estrategias y en casos hasta los nombres y dirección. Información que en casos muy escasos es tomada en cuenta, ya sea porque nadie les pregunta, por falta de oportunidad para compartirlo con alguna autoridad o lo más grave; que por la corrupción de la policía y la indiscreción de las autoridades les acarreé represalias.

Giuliani afirma que “la clave para abatir la corrupción de los cuerpos policiacos y el crimen mismo, es la rendición de cuentas, lo que implica que los jefes policiacos se harán responsables por lo que sus departamentos hagan o dejen de hacer”. (Lourdes Davis, 2002)

Otro aspecto fundamental de la teoría de las Ventanas Rotas señala que mediante la restauración y mantenimiento del orden también genera en la sociedad un cambio moral por dos aspectos: primero, al crear un mecanismo de orden moral, la tranquilidad de las calles ayudará a un flujo seguro quitando la necesidad de cuidarse a sí mismo; segundo, al controlar y sancionar a los infractores, se creará una cultura para las nuevas generaciones para hacerles saber que existe un orden y de ser violado. Los adultos controlaran los vecindarios, y fijan normas de conducta a los niños y jóvenes, específicamente en no permitirles que interfieran con el funcionamiento de calles, escuela y comercios. Sugiere esta teoría poner especial atención en el aumento del control ciudadano sobre los espacios públicos; tercero, los autores y actores afirman que el patrullaje efectivo ha demostrado obtener resultados significativos en la disminución de delitos, más comunes como el robo a transporte, a transeúntes, etc. Ejemplo de esto es que las ciudades con los más altos niveles de estrategias policiacas dirigidas a los desórdenes públicos, tienen los índices de robos más bajos.

Aunque es importante destacar el papel que debe tomar la comunidad y esta es la responsabilidad que tienen los ciudadanos al mantenimiento de condiciones sociales civiles y seguras. Se puede comprobar que la policía pueda controlar o

recuperar un vecindario de traficantes de droga, por ejemplo, pero no puede retener el mismo vecindario sin la cooperación y compromiso de los ciudadanos.

En resumen, la teoría de las “Ventanas Rotas” propone tres cosas para establecer el orden en las comunidades: primero, en comunidades problemáticas, inestables socialmente, cambiantes o plurales debe existir estrecha relación entre los ciudadanos y los cuerpos policiacos, con esto crear o establecer de forma mutua normas de comportamiento en la comunidad. Además, como tercer punto agrega la importancia de implementar estrategias policiacas destinadas a las comunidades, la presencia real de los policías en las colonias es muy importante por el hecho de contar con un consenso que ayude a formar, determinar y legitimar las normas de la comunidad. Este consenso entre los ciudadanos y las autoridades facilitará la toma de acciones, desde el flujo positivo del programa hasta la infracción si alguna conducta viola la tranquilidad de la colonia.

Como aportación personal en este tema y específicamente en la Ciudad de México, debería ser importante que estas mismas estrategias estén adaptadas para cada zona, si bien los actos delictivos, las conductas desviadas y demás faltas son temas que se presentan en toda la ciudad, no se puede tratar de la misma manera una colonia que tenga altos índices de delincuencia con alguna que no los tiene, de igual manera no se puede tener la misma estrategia de patrullaje, y en el caso más grave que la relación policía-ciudadanos, donde es notorio que las colonias más peligrosas sean menos probable que la comunidad cooperé con las autoridades.

3.1.2 Servicio Giuliani

3.1.2.1 Giuliani Partners Group

Ante la notoria problemática de inseguridad a la que se enfrentaba la ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, Jefe de gobierno y Marcelo Ebrard, secretario de seguridad, tomaron la decisión de contratar a Rudolph Giuliani como principal asesor en el desarrollo e implementación de un programa para la reducción de la delincuencia, llamado “Cero Tolerancia”.

Con este programa se esperaba que la Ciudad de México lograra resultados similares a los que Giuliani logro en Nueva York.³⁶

Con el concepto “Cero Tolerancia” de sus propios autores pareció bastante relevante para el caso mexicano, puesto que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se sumó a esos deslindes, y a finales del años 2002 como parte del plan para combatir la inseguridad en la Ciudad de México contrató los servicios de *Giuliani Partners Group*,³⁷ por una suma de 4.3 millones de dólares para recibir consultoría sobre cómo reducir los índices delictivos. La SSP justificó el contrato diciendo que:

...la consultoría con el Grupo Giuliani es parte de ese esfuerzo y busca, a partir de las experiencias exitosas de Nueva York –en donde se logró reducir hasta en 60% los principales delitos- tomar elementos útiles que contribuyan a reducir el índice delictivo en la Ciudad de México.³⁸

El 5 de enero del 2003, Rudolph Giuliani llegó a la Ciudad de México escoltado por un número aproximado de 300 hombres y varios autos blindados. Como asesor y encargado principal lo primero que hizo en territorio mexicano fue tener reuniones con mandatarios, políticos, empresarios, con los cuales acordó como principal tarea entregar un informe con recomendaciones para combatir la inseguridad pública en la ciudad.

Giuliani Partners produjo un informe que analizaba las formas en que se podría reducir el crimen. Sin embargo, en el año posterior a la implementación del plan, la delincuencia disminuyó solo 1% y algunos funcionarios de la ciudad expresaron su

³⁶ Resultados mostrados en el capítulo uno de esta investigación.

³⁷ Es una [empresa de consultoría de gestión](#) y [consultoría de seguridad](#) fundada por el ex alcalde de la ciudad de Nueva York, en enero de 2002.

³⁸ Dirección electrónica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en: http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_i.html

pesar por contratar a Giuliani por una tarifa de \$ 4.3 millones. Algunos lo llamaron un "truco publicitario de \$ 4 millones".

En el grupo Giuliani se encontraba Bernard Kerik, el ex-comisario del Departamento de policía de Nueva York y Maureen Cassey que servirá como coordinador del proyecto "Cero Tolerancia".

En la página "Giuliani Security and Safety" (Seguridad y Protección en su traducción) se presenta como una plataforma de servicios de seguridad, investigación y manejo de crisis para corporaciones, individuos y gobiernos.

GSS trabaja de la mano con el cliente para identificar sus necesidades, y para personalizar soluciones integrales, rigurosas y costo-efectivas.³⁹

En la misma página ofrece sus servicios, mismos que los divide en cuatro apartados:

1. *Reforma de la justicia penal*: El departamento de reforma de la justicia penal de GSS lleva a cabo una extensa investigación sobre los sistemas de justicia penal de sus clientes, buscando sus fortalezas y debilidades. Ante la minuciosa investigación, este explica a sus clientes los aspectos que debe mejorar, la dirección de las acciones a tomar con el cual los clientes podrán tomar decisiones sobre reformar su sistema penal.
2. *Protección física*: El departamento de seguridad física de GSS ofrece a sus clientes una consulta inicial imparcial que resalta sus necesidades de seguridad. A partir de esta evaluación, el GSS proporciona una perspectiva sobre las cuestiones de seguridad, las amenazas, vulnerabilidades y errores en su sistema, además de ofrecer recomendaciones o métodos para reducirlas.
3. *Evaluación de la amenaza / Mitigación del riesgo*: Un fuerte compromiso con la seguridad protege vidas y bienes y paga dividendos financieros al minimizar la responsabilidad y reducir los costos del seguro. Por el contrario, el hecho de no

³⁹ Giulianai Security and safety. Revisado en <http://www.giulianisecurity.com/>. Consultado el 20 de enero del 2019

abordar adecuadamente los problemas de seguridad aumenta el riesgo humano, de propiedad y financiero. (Giuliani Security and Safety)

Este servicio ofrece a sus clientes a abordar de manera efectiva la planificación de seguridad, desde el diseño hasta la implementación y seguimiento diaria del programa. GSS emplea tecnología punta y estándares líderes de la industria para identificar riesgos y mitigar las amenazas. Desde universidades, empresas donde la seguridad de los trabajadores se vuelve algo indispensable hasta la coordinación de todo un gobierno extranjero por garantizar seguridad a sus ciudadanos, por ende también toma en cuenta todos los compromisos de una manera que reconoce el costo, la practicidad y la esencia y propósito subyacente de la propiedad asegurada.

4. *Gestión en emergencias*: El equipo de GSS ayuda a las organizaciones a planificar adecuadamente y responder a situaciones de crisis en el ámbito de la seguridad. Ayuda en el desarrollo de planes y estructuración de protocolos, hasta la coordinación de acciones o simulaciones de ejercicios donde prepara a sus clientes capacitándolos para la posible reacción ante cualquier situación que amenace su seguridad.

Los servicios del Giuliani Security and Safety expuestos en la página son los siguientes.

- Planes de respuesta a emergencias y protocolos de desarrollo
- Comunicación de Crisis: Procedimientos y Tecnologías
- Seguridad contra Incendios / Planificación de Evacuación / Seguridad de Vida Diseño de Instalaciones Corporativas
- Prevención y Respuesta al Terrorismo Biológico / Químico
- Gestión / Formación de empleados
- Planificación de la Continuidad del Negocio
- Consejos independientes sobre “Lo mejor en su clase” Seguridad / Seguridad en la vida Tecnologías, soluciones y productos

3.1.3 El contrato

Como principal responsable y asesor del proyecto, Giuliani tendría que visitar cada 3 meses la ciudad. El contrato sería por un año, con la posibilidad de que si los resultados eran los esperados, se podría renovar un año más.

El programa fue patrocinado estrictamente con fondos privados, de tal forma que no tendría que salir dinero del erario público. Dato peculiar cuando se revisan los resultados finales de la estrategia “Cero Tolerancia” en la Ciudad de México. “Teléfonos de México convenció que se podrá lograr en el futuro mercado de las telecomunicaciones con la infraestructura que se comprometió a construir a cambio de lograr este contrato del gobierno local”. (“El economista”, 2019) ⁴⁰

El objetivo principal del modelo “Cero Tolerancia” en la ciudad era la reducción de la delincuencia y la corrupción en la capital. Autoridades en el DF aseguraban que los ciudadanos podrían ver resultados positivos en el lapso de 6 meses a un año.

El informe constó de 146 recomendaciones, entre las que destacaban el rescate de las zonas céntricas, disminuir la economía informal, la reubicación de indigentes y niños de la calle, la prohibición de la prostitución, el combate a la corrupción, la reorganización de la policía y el uso de nuevas tecnologías como la video vigilancia. (Vélez, Alejandro. 2015)

3.2 Caso Ciudad de México

3.2.1 Las 146 Recomendaciones

El 7 de agosto del 2013 el entonces secretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard, presentó el reporte que Rudolph Giuliani preparó después de la investigación que hizo en la ciudad, esta consultoría dio como resultado 146 recomendaciones para abatir el problema de la delincuencia.

⁴⁰ Datos en periódico “El economista”, ¿Qué más ganan Telmex y la CDMX con el contrato de Ciudad Segura y Ciudad Digital?, publicado el 13 de enero del 2019.

Susana González (en la publicación de la Jornada del mismo 3 de Agosto) remarca que la entonces SSP había aceptado todas las recomendaciones y en cuanto a la planificación, adaptación y ejecución de estas acciones ya tenían ocho meses que habían sido puestas en ejecución.⁴¹

Como primera impresión se podría notar que la ejecución del programa y la aplicación de las 146 acciones emitidas por el consejo de Giuliani implicarían cambios en la Constitución política, reformas legislativas locales y la participación de instancias gubernamentales ajenas a la SSP. El desplazamiento de las personas “indeseables” (Indigentes, limpia parabrisas, personas dedicadas a la prostitución y comerciantes) del centro histórico.

El documento “Reporte Giuliani” emitido por la SSP expone en su introducción que los trabajos con el equipo Giuliani se iniciaron exactamente en el mes de octubre del año 2002, desde esa fecha diversos expertos en el tema realizaron un total de 20 visitas a la ciudad, con numerosas entrevistas, reuniones y sesiones de trabajo acerca de las instituciones policiacas y la administración a cargo de los ciudadanos.

Mismo documento expone que la consultoría “fue posible gracias al apoyo de un gran grupo de empresarios comprometidos con la Ciudad”, es decir, en cuanto a la parte del financiamiento estaba a cargo de grupos privados y no precisamente del erario público. Advirtiéndole que se haría una serie de recomendaciones y que la Secretaría de Seguridad Pública era la principal encargada de aceptar dichas recomendaciones y empezar su instrumentación.⁴²

Como consideraciones generales y prevención del problema, el reporte del equipo Giuliani determina que para combatir el problema de la inseguridad en la ciudad se debe contar no solo con la participación de la SSP sino deben estar integrados todos los componentes sociales posibles. “La SSP tiene una responsabilidad fundamental pero no puede resolver el problema de la delincuencia en la Ciudad de México sin

⁴¹ Publicación de la Jornada sobre las recomendaciones de Giulinaí, escrito por Susana González

⁴² Reporte Giuliani emitido por la Secretaría de Seguridad Pública, 07 de Agosto del 2013. Revisado en http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani_mexicoreport.pdf

ese esfuerzo coordinado”. Si bien las recomendaciones están centradas en lograr una modernización del órgano policiaco, estas incluyen también a instituciones encargadas en temas de justicia cívica, sistemas de procuración y administración de justicia, sistema penitenciario y de manera importante la participación de la comunidad.

Entre más complicitad y eficacia tengan estos 3 componentes: La secretaria de Seguridad Publica, El sistema de justicia y la participación de la comunidad; el grado de efectividad ante el combate a la delincuencia es mayor.

El “Reporte Giuliani” se presenta dividido en 5 apartados de los cuales hay un total de 146 recomendaciones y acciones elaboradas por el ex alcalde de Nueva York para mejorar la seguridad pública. Ebrard destacó que de ser efectivas las líneas de acción, se podría reducir un 10% los delitos de robo y secuestro y que para el término de la administración el resultado final sea la disminución del 30% en actos delictivos.

El primer apartado va dirigido a la capacidad de trabajo mutuo que deben tener los tres componentes sociales explicados anteriormente. El equipo Giuliani en los tres componentes encontraron deficiencias que impiden su funcionamiento eficaz, en los órganos policiacos exponen tales como la imposibilidad de investigar, el no poder obtener información de los detenidos y el impedimento legal para que los policías trabajen en ropa de civil.⁴³

En cuanto al sistema de justicia no propone una revisión exhaustiva sino se enfocan más “la eficiencia para sancionar el delito y los consecuentes elevados niveles de impunidad. Es posible y urgente modificar la estructura prevaleciente”, por último en la participación de la comunidad se refiere específicamente a la adaptación y cumplimiento a los cambios que se estarán efectuando por orden de las

⁴³ Recordando que en nueva York el que los policías pudieran transitar y operar en las calles con ropa de civil les otorgó una ventaja muy notable en la prevención de delitos y la introducción a los barrios para así evitar, analizar e investigar problemas y delitos.

instituciones y demás autoridades, por ejemplo, un nuevo reglamento de tránsito vehicular hasta nuevas sanciones a conductas desviadas menores.

El segundo apartado se dirige específicamente a la modernización de la policía. Propone el uso del Compstat (herramienta clave para la eficacia del programa en Nueva York); El Compstat en un sistema de administración policiaca, es una herramienta que como expone el mismo documento aportaría principalmente en “flexibilidad y sensibilidad a los cambios en los niveles de crimen, al mismo tiempo producirían mayor transparencia en el uso de los recursos”. Elaborado ante una teoría que “todo puede ser mejor” y que sea un sistema de constante cambio y adaptación además de la temporal autocrítica y mejoramiento, Giuliani para este cambio administrativo propuso las primeras 10 recomendaciones donde destacaría como primer punto, un sistema que exige la rendición de cuentas por parte de todos los niveles, al ser un sistema de información , hace que los dirigentes locales, municipales y sectoriales adapten sus políticas con el fin de no ser “exhibidos” y cumplan con su responsabilidad de bajar los índices delictivos.

La sistematización de la información, la policía, y la SSP como principal responsable de la seguridad, debe adaptar todo su sistema y procedimiento de captura de información, debe estar fuertemente relacionado en cuándo, cómo, dónde, hora y modus operandi de todos los delitos que ocurren en toda la Ciudad.

Desde marzo del año 2002 se inició un proceso de sistematización de información y desarrollo de mapas. Asimismo, se inició el análisis estadístico de la incidencia criminal y del trabajo de la policía. En septiembre del mismo año pasado se inició la captura y mapeo de la incidencia delictiva proporcionada a la policía en 20 Coordinaciones Territoriales. (Reporte Giuliani-SSP. Pp.7)

Para evaluar su funcionamiento, una de las recomendaciones fue incentivar toda la administración y con esto otorgar capacitación a las personas encargadas, además de hacerlas acreedoras a premios a quienes entreguen resultados positivos así como también sustituir a quienes tienen un desempeño deficiente.

El segundo apartado se refiere a toda la infraestructura de recursos necesarios para el buen funcionamiento del programa. De estas recomendaciones destacaría los puntos 25, que habla del uso de la tecnología y el 29 que especifica la necesaria instalación de cámaras de vigilancia en los puntos más críticos de la ciudad. Destaco estos dos puntos entre los demás no por la importancia del problema de entre los demás, sino porque de aquí parte la política pública más importante aplicada de este programa “Ciudad Segura” con la instalación de cámaras en toda la ciudad.

En este apartado, el equipo Giuliani dedicó 21 recomendaciones a los problemas principales de la ciudad:

- a) Robo en transporte, con recomendaciones como: Instalación de cámaras en el metro, registro de choferes y unidades⁴⁴, eliminación de taxis y botones de ayuda en microbuses.
- b) Robo a transeúnte, recomendando: la operación del cuerpo policiaco como elementos encubiertos para el control del robo (laborar en calidad de civil).
- c) Robo a banco y cuentahabiente: actualización de operación de la vigilancia de cada centro bancario.
- d) Robo de vehículos: Impulsar el uso masivo de la tecnología de localización satelital, supervisión de talleres y locales dedicado a la venta de autopartes de segunda mano e impulsar el programa “Vigila tu auto”, que básicamente se trataba de un permiso que mediante una calcomanía, cada propietario de un auto daba autorización para ser revisado en cualquier momento.

En el tercer apartado, remarca todo el proceso de actualización por el que tiene que pasar el ramo administrativo y el grupo policiaco de la ciudad. Desde la

⁴⁴ La SSP debería tener acceso legal y en línea a la información de todos los choferes de transporte público así como del registro de las unidades. Programa que puso en operación con ayuda de la Secretaria de Transporte y Vialidad (SETRAVI).

recomendación 33 propone un nuevo proceso de operación de la policía, destacando que este proceso deberá estar en una auditoría permanente, lo que permitiría que esa evaluación bajo la cual se rendían cuentas; la calidad del servicio y la disminución de los índices delictivos sea más efectiva.

Entre las cosas que cabe destacar en este apartado también está el modo de operación por el cual se debía a regir todo el órgano policiaco pero en una rama más administrativa y legal, por ejemplo, la actualización de un modus operandi de las autoridades ante la presencia de un crimen o delito, así como la capacitación que deben tener, además de los incentivos que podían generar al hacer bien su trabajo.

Los incentivos es algo que el equipo Giuliani recalca mucho y puede ser tomado como un pilar fuerte en la efectiva ejecución del programa, lo explica a detalle en las recomendaciones; con los incentivos, generas que los que están a cargo de algún puesto sean más efectivos al hacer su trabajo, esto a su vez genera una mejora de calidad de sus vidas, que en estudios internos concluyen que parte de la corrupción que se genera con los grupos policiacos es debido a su bajo salario. Tema que Giuliani no deja de lado, pues a partir de la recomendación 74: considera necesaria la creación de grupos de investigación interno para así tener un control de la corrupción.

A partir del artículo 95, recalcó la necesidad de la tecnología para la operación policial, “Se recomienda el uso de nuevas tecnologías para una administración eficiente y profesional de la dependencia. (...) lo más importante es que a través de la tecnología se puede dar información oportuna a los elementos que están en la calle. La red de voz, datos y video que está en proceso de adquisición es esencial para ello. (Reporte Giuliani-SSP. pp.31)

Mismo reporte informa que a partir de noviembre del mismo año, empezaría con la integración de la infraestructura tecnológica que debería ser adecuada y conectada con un proyecto de red y GPS que se estaría adecuando, es decir, que

todas las cámaras de la ciudad deberían estar conectadas con un alto potencial satelital para el seguimiento de los delitos.

En el apartado cuarto del reporte, lleva el nombre “Calidad de vida”. El equipo Giuliani detecta a las faltas menores o administrativas y al respeto de la vialidad como las principales razones por la cual la calidad de los habitantes no es buena.

Respecto a la teoría “Ventanas rotas” con la cual se sustenta todo este informe para mejorar la seguridad en la Ciudad de México es totalmente adversa. La calidad de vida de los habitantes debe generar confianza y seguridad para poder transitar en la ciudad, y si el reglamento de tránsito, más el mal estado de las calles, aumentando el deterioro y contaminación que se crea, es una lista de cosas que lógica y antecedentes neoyorkinos; generan que los actos delictivos vayan aumentando.

En este apartado dedica las referencias a embellecer la ciudad, hace propuestas que atiendan problemas de la vialidad, por ejemplo propone: actualizar el proceso para levantar infracciones, instalación de módulos de alcoholímetro, además de un plan de educación vial. Resalta además el inminente esfuerzo por recuperar los espacios públicos, es decir acabar con problemas que para el equipo Giuliani dañan y perjudican la calidad de vida, problemas que van desde tratar de controlar el ruido en la ciudad y el grafiti hasta la reubicación de indigentes, niños en situación de calle, prostitución, así como el control de limpia parabrisas y franeleros además de poner suma atención al consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, tomándolo como causa principal y generador de riñas, accidentes etc.

En el quinto apartado, Giuliani propone poner énfasis en el Sistema de Justicia Criminal, expone que para el eficiente desempeño de disminuir los índices delictivos será importante que además de la estrategia y movilidad policiaca, se deba revisar los problemas que tiene el sistema de justicia. “Se requieren cambios igualmente significativos en cada uno de los tramos del sistema: justicia cívica, procuración de justicia, impartición de justicia y en la reclusión y readaptación social. El objetivo es

elevar la eficiencia del conjunto para reducir drásticamente los elevados márgenes de impunidad existentes.” (Reporte Giuliani, 2003. Pp.41)

Apartado que pretende darle más poder a todo el órgano policiaco, que les permitan obtener más información sobre los delincuentes como fotografías, datos y huellas digitales, mismos que les permitan pertenecer a las investigaciones y poder accionar en contra de un delincuente y que cuando este sea detenido el proceso de penalización no presente impunidad.

Por último, en el apartado seis, Giuliani dice que “Las estrategias efectivas para el combate a la delincuencia sólo tendrán éxito si la policía puede contar con la comunidad”, para esto requiere que la relación policía-habitantes sea de confianza, respeto, cooperación y de total complicidad ante la aparición de un crimen.

La confianza que tienen los capitalinos con la policía cada día va en declive, por el accionar policiaco al atrapar a un delincuente, el actuar ante un crimen o simplemente para otorgar seguridad de tránsito en la ciudad. La ciudadanía le han perdido el respeto, Giuliani detecta esto como un problema grave, si no tienes cooperación y complicidad de la comunidad en un acto delictivo como con un simple denuncia o identificación de algún delincuente hasta el trabajo en conjunto con las autoridades para anticipar los futuros delitos, buscando atender la raíz de los problemas de criminalidad (drogas, vagancia, etc), y buscando soluciones efectivas de largo plazo.

Aunque las 146 recomendaciones que hizo Giuliani para la CDMX parecen sencillas y algunas parezcan innecesarias de aplicar; hace énfasis en los verdaderos problemas que tiene todo el órgano dedicado a la seguridad de la ciudad. Deja muy claro que los actores deben participar constantemente para lograr la disminución de la inseguridad que abarca a la capital del país.

La policía y su sistema administrativo son los principales responsables de mantener el orden y garantizar la seguridad a los capitalinos, sin embargo Giuliani con experiencia y antecedentes en Nueva York propone más un trabajo en conjunto de

todos los actores esenciales en la ciudad: Sistema de Justicia, Organo policiaco y la comunidad. Cabe destacar que basándose en la teoría de las ventanas rotas, tampoco deja de lado la resolución de los problemas que parecen menores pero que de influir en la mejora de la calidad de vida también influye directamente con la búsqueda de la seguridad.

En resumen, el reporte propone mucho la actualización total de la policía, esto conlleva desde capacitación, infraestructura tecnológica, nuevos software que le permitan la recaudación de datos y que al final de todo se trate de brindarle más poder a la policía, además de que lo mantenga en constante auditoria y evaluación hace que como principal responsable de la seguridad presente datos positivos y pueda garantizar la seguridad a los habitantes de la capital.

El estudio y propuestas expuestas en el documento parecen ser (al menos en planeación y acomodo de las mismas) buenas recomendaciones que de terminar en programas sociales o políticas públicas pueda atender de manera correcta los problemas y de este modo lograr que la seguridad sea un problema en constante seguimiento y otorgué más posibilidades que los actos y datos delictivos disminuyan.

Recordando que este estudio fue un programa contratado por el gobierno en funciones para comenzar una estrategia en contra de la inseguridad en la CDMX, se puede tomar este estudio y recomendaciones como un buen comienzo, pero... ¿Hubo ejecución de las recomendaciones y fue eficaz a como se tenían planeadas?

3.3 El Programa “Ciudad Segura”

La recomendación que tuvo mayor repercusión en la administración de Marcelo Ebrard (Jefe de Gobierno en ese entonces), para terminar con los altos índices de delincuencia en la ciudad, dio hincapié en la creación del proyecto “Ciudad Segura”. Proyecto de video-vigilancia de alta tecnología instrumentado principalmente por el gobierno de la Ciudad de México.

El proyecto implementaba la operación de poco más de ocho mil cámaras instaladas en puntos clave de la ciudad que prácticamente permitiría mejorar la reacción de las autoridades y grupos policiacos ante emergencias, casos delictivos, comisión de ilícitos, entre otras acciones que atentaran la seguridad de los ciudadanos.

Dichas cámaras se instalarían en calles de todas las demarcaciones de la ciudad, además de instalarlas en los principales medios de transporte público como Metro, Metrobús, Trolebús, autobuses RTP, etc. Argumentando que todas las imágenes obtenidas con las cámaras, constituirán una evidencia en los procedimientos ministeriales y judiciales.

Para la coordinación de la tecnología y su eficacia en materia de seguridad, se creó el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la CDMX (C5), encargado de captar información integral para la toma de decisiones en materia de seguridad pública. Órgano cuyo objetivo (expuesto en la página oficial del gobierno de la ciudad), es la captación de información integral en materia de vialidad, seguridad pública, medio ambiente, protección civil, servicios a la comunidad y urgencias médicas, entre otras, mediante un centro integral de video monitoreo, bases de información y aplicaciones informáticas de inteligencia, o cualquier servicio, sistema o equipo de telecomunicación y de geolocalización, así como la administración y operación del Servicio de Atención de Llamadas de Emergencias 066 y el Servicio de Denuncia Anónima 089.⁴⁵

Del mismo Sistema de videovigilancia se desprenden los siguientes componentes:

- 5 Centros de Comando y Control (C2).

Los Centros de Comando y Control (C2) son los encargados del monitoreo de las cámaras de video vigilancia instaladas en las entonces 16 delegaciones y colocadas estratégicamente en cinco zonas de la de la Ciudad de México.

⁴⁵ Página oficial del C5 del Gobierno de la Ciudad de México. Consultado en <https://www.c5.cdmx.gob.mx>. Consultado el 03 de Mayo, del 2019.

TABLA 7
Monitoreo del C2

Centro de Control y Comando (C2)	Delegaciones que monitorea
Norte	Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza
Centro	Cuauhtémoc
Poniente	Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Miguel Hidalgo
Oriente	Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco
Sur	Benito Juárez, Coyoacán y Tlalpan

Fuente: Página oficial del C5

- 2 Centros de Comando y Control Móvil (C2 Móvil).

Son unidades móviles equipadas con un Microvehículo Aéreo (Tipo Dron) con videocámara integrada, que se despliega en eventos u operativos especiales, en sitios de difícil acceso, donde sea necesario el video monitoreo para la prevención de delitos y toma de decisiones.

- 1 Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Inteligencia, Integración, Información e Investigación (C4i4).

El encargado de coordinar a los C2's y a los C2 Móviles ante eventualidades mayores que ocurran en la Ciudad de México. Dicho Centro fue diseñado y construido bajo estrictos parámetros de seguridad, utilizando la tecnología más avanzada que permita a distintas instancias de gobierno, tanto locales como federales, involucradas en la atención a emergencias, crisis y desastres mayores, su reacción inmediata y coordinada.

- 8,088 Sistemas Tecnológicos de Video vigilancia (STV's)

Cámaras de video vigilancia instaladas alrededor de la ciudad, capacitadas para grabar las 24 horas del día.

Es la misma página del C5 define que el proyecto “Ciudad Segura” es el programa más ambicioso a nivel mundial en materia de seguridad urbana. Además de argumentar que dicho programa tiene el objetivo principal de mejorar el nivel de vigilancia de la policía para convertir la Ciudad de México en una de las ciudades más seguras del mundo.

De acuerdo con información del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF), el proyecto tuvo un costo cerca de los 460 millones de dólares. La empresa que ganó la licitación fue Teléfonos de México, Telmex además de poner a disposición del gobierno de la Ciudad toda la red de telecomunicaciones, también aportó una nueva red de fibra óptica especialmente para el proyecto de video vigilancia, misma que fue cubierta por la empresa francesa Thales⁴⁶ subcontratada por Telmex para cubrir el sistema de las cámaras.

Es la misma empresa francesa que en su página expone ser la responsable de la solución del programa Ciudad Segura en la Ciudad con la coordinación de 15.000 cámaras de vídeo y sensores ubicados en toda la ciudad que permite generar y gestionar las incidencias y así despachar las fuerzas de seguridad en caso de situaciones de emergencia. En su portal en línea, Thales Group expresa que “Ciudad Segura es un proyecto de video vigilancia urbana único que permite mejorar la seguridad en toda la ciudad y proteger a los ciudadanos frente a la delincuencia, el terrorismo, los ataques en contra de sitios estratégicos, desastres naturales y otras amenazas”⁴⁷

En 2009 comenzó con la primera parte del proyecto con el despliegue de 8,000 cámaras. En marzo renovó su contrato y ganó la ampliación de una segunda fase del proyecto con la duplicación de capacidad del proyecto, instalación de 7,000

⁴⁶ El **Grupo Thales** (Thales Group) es una compañía [francesa](#) de [electrónica](#) dedicada al desarrollo de [sistemas de información](#) y servicios para los mercados aeroespacial, de defensa y seguridad. El 63 % de sus ventas totales son destinadas al ámbito militar.

⁴⁷ Información consultada en Línea en la página de “Thales México”, consultada en <https://www.thalesgroup.com/es/seguridad-en-mexico>.

nuevas cámaras, además de la instalación de botones de pánico, altavoces y sensores de detección de disparo. Además de eso posteriormente, Thales ganó un proyecto de comunicación para el metro de la Ciudad de México y un contrato para proteger la infraestructura de la sede de la Procuraduría General de la República.

Las conductas desviadas y emergencias que son captadas con las cámaras de seguridad y que también son reportadas mediante denuncia telefónica son clasificadas de la siguiente manera por la administración del programa “Ciudad Segura”:

- Delitos de alto impacto: robo a transeúnte, robo de vehículo, robo a negocio, robo a bordo de micro, robo a casa habitación, robo a repartidor, lesiones por arma de fuego, robo a transportista, robo a bordo de taxi, homicidio doloso, robo a cuentahabiente, violación.

- Otros delitos: riñas, robo a negocio sin violencia, robo de autopartes, robo a casa habitación sin violencia, portación de arma de fuego, delitos contra la salud.

- Faltas Cívicas: disturbios y escándalos, ebrios, drogados, comercio informal, franeleros, tirar basura, faltas fisiológicas.

- Urgencias médicas: enfermos, lesionados varios, lesionados por choque, trabajo de parto.

- Emergencias: emergencias por accidente, derrame o fuga de agua, incendios varios, traslado de cadáver, derrame o fuga de gas, incendio en casa habitación, incendio de vehículo, fenómeno natural, explosión, otras emergencias.

Las estadísticas del gobierno de la CDMX en su “Reporte estadístico oficial”, de la entrada de denuncias y delitos captados por las cámaras de video en sus primeras

cuatro tipos de incidentes de los seis que presenta, en los primeros tres años de operación, son los mostrados en la siguiente tabla: ⁴⁸

⁴⁸ Reporte Estadístico Oficial del Gobierno de la Ciudad de México. Consultado en línea en la página del C5. Revisar datos completos en: <http://www.caepccm.df.gob.mx/estadisticas>. Revisado el 15 de mayo del 2019.

TABLA 8

Incidentes captados por el C5

Año	Tipo De Incidente	Botón	Cámaras	Radio	Total De Incidentes	Detenidos
2010	Delitos de alto impacto	246	394	7,068	7,708	1,575
	Otros Delitos	525	1,861	6,232	8,618	4,541
	Faltas cívicas	115	19,810	2,224	22,149	5,900
	Emergencias	239	1,984	8,517	10,740	
2011	<i>Delitos de alto impacto</i>	<i>1,495</i>	<i>2,396</i>	<i>18,677</i>	<i>22,568</i>	<i>5,885</i>
	<i>Otros Delitos</i>	<i>2,359</i>	<i>4,384</i>	<i>15,794</i>	<i>22,537</i>	<i>10,852</i>
	<i>Faltas cívicas</i>	<i>419</i>	<i>37,684</i>	<i>2,858</i>	<i>40,961</i>	<i>8,771</i>
	<i>Emergencias</i>	<i>1,010</i>	<i>3,928</i>	<i>15,805</i>	<i>20,743</i>	
2012	Delitos de alto impacto	2,709	16,123	18,476	37,308	10,133
	Otros Delitos	3,407	7,477	20,549	31,443	11,902
	Faltas cívicas	303	9,646	4,707	14,656	3,876
	Emergencias	239	1,984	8,517	10,740	

Fuente: INEGI

Las cámaras y personal encargado del monitoreo y atención a llamadas entrantes tuvieron un número total de 127,437 incidentes en el 2010, con un tiempo de respuesta de 05:15 minutos, En 2011, un total de 285,794 incidentes con un tiempo de 04:59 y finalmente en 2012, un total de 209,507 con un tiempo de 05:16.

Comparando los datos iniciales del 2010 , los datos del 2011 y 2012 se advierte que los números se duplican, esto podría aparentar que el número de emergencias, actos delictivos y anomalías captadas aumentaron en la ciudad, sin embargo la explicación a esto es que conforme al paso del tiempo, las personas encargadas de monitorear y atender dichas demandas, tuvieron un desempeño más eficiente para captar estos actos , así como la ampliación de infraestructura de video vigilancia que captaban cada vez más partes de la ciudad.

A partir del 2013 (con la entrada de la nueva administración), la forma de exhibir los datos fue más explícita, ahora no solo se daba un conteo general de incidentes delictivos, sino los datos y cifras de los “delitos de alto impacto” se desglosaban en: robo a transeúnte, robo de vehículo, robo a negocio con violencia, robo a casa habitación con violencia, lesiones por arma de fuego, robo a bordo de microbús, robo a cuentahabiente, violación, homicidio doloso, etc. Además de agregar las denuncias en el 066 como una nueva entrada de datos delictivos. Arrojando los siguientes datos:

En el 2013 son esclarecidos los datos que arrojan el C4 y el C2 Móvil. Comparando ambas tablas se podrá ver un crecimiento considerable en el total de delitos, y la razón principal a esto no es que la inseguridad creció sino que la logística empezó a ser más efectiva en cuanto a los datos que eran esclarecidos.

Tabla 8

Delitos 2013

Año	Tipo De Incidente	Botón	Cámaras	066	Radio	Total De Incidentes
2013	Delitos de alto impacto	5,200	21,936	19,298	15,216	61,650
	Otros Delitos	8,615	10,859	106,602	25,897	151,991
	Faltas cívicas	1,235	15,308	63,385	8,957	88,885
	Emergencias	4,061	1,011	72,132	29,522	106,726

Fuente: INEGI

En el 2013 hubo un total de 769,457 de incidentes con un promedio de 3:22 minutos de respuesta de las autoridades. Sin embargo los datos no muestran un número total de los detenidos o incidentes que fueron atendidos eficientemente por la policía, solo muestran estos datos en los incidentes a los de alto impacto, otros delitos y faltas cívicas que son las que más resaltan hubo un total de 40,222 incidentes con un total de 53,495 asegurados. Los delitos de alto impacto que se registraron en 2013 son:

Tabla 9

DELITOS DE ALTO IMPACTO	TOTAL
Robo a Transeúnte	24,246
Robo de Vehículo	16,638
Robo a Negocio CV	7,586
Robo a Casa Habitación CV	4,080
Lesiones por Arma de Fuego	2,467
Robo a bordo de Micro	2,055
Robo a Cuentahabiente	1,224
Robo a Transportista	1,048
Robo a Repartidor	889
Violación	573
Robo a bordo de Taxi	427
Homicidio Doloso	417
Total	61,650

Tabla 10

Delitos 2014

Año	Tipo De Incidente	Botón	Cámaras	066	Radio	Total De Incidentes
2014	Delitos de alto impacto	5,723	38,506	27,883	18,594	90,706
	Otros Delitos	9,053	10,729	138,602	11,763	170,147
	Faltas cívicas	1,513	18,628	79,704	6,865	106,710
	Emergencias	5,840	898	104,355	16,284	127,377

Fuente: INEGI

Recordando que en fue el año 2014 donde hubo una actualización y aumento en el número de cámaras de video vigilancia, hubo un total de 959,128 incidentes capturados, remisiones 61,727 detenidos 82,664. Los delitos de alto impacto se presentaron de la siguiente manera:

Tabla 11

DELITOS DE ALTO IMPACTO	TOTAL
Robo a Transeúnte	34,379
Robo de Vehículo	28,212
Robo a Negocio CV	11,667
Robo a Casa Habitación CV	3,632
Robo a bordo de Micro	3,509
Lesiones por Arma de Fuego	2,897
Robo a Transportista	2,545
Robo a Repartidor	1,488
Robo a Cuentahabiente	818
Homicidio Doloso	537
Violación	522
Robo a bordo de Taxi	500
Total	90,706

En este caso hubo un total de 61,727 remisiones de los cuales 82,664 personas fueron detenidas.

Tabla 12

Delitos 2015

Año	Tipo De Incidente	Botón	Cámaras	066	Radio	Total De Incidentes
2015	Delitos de alto impacto	8,882	50,889	27,245	19,968	106,988
	Otros Delitos	15,520	4,669	119,843	8,677	148,732
	Faltas cívicas	2,332	5,644	70,850	5,207	84,084
	Emergencias	8,288	649	83,641	12,323	104,922

Fuente: INEGI

Un caso específico que se empezó a presentar a partir del 2015 fue el registro de denuncias de actos delictivos por las redes sociales, en el 2015 se registró un total de 260 entradas. En este año se presentó un total de 919,471 incidentes delictivos con un promedio de 2:02 minutos de respuesta. Los actos de alto impacto se presentaron de la siguiente manera:

Tabla 13

DELITOS DE ALTO IMPACTO	TOTAL
Robo a Transeúnte	52,016
Robo de Vehículo	22,654
Robo a Negocio CV	16,186
Robo a bordo de Micro	4,442
Robo a Casa Habitación CV	3,048
Robo a Repartidor	2,440
Lesiones por Arma de Fuego	2,158
Robo a Transportista	1,905
Robo a Cuentahabiente	708
Homicidio Doloso	525
Robo a bordo de Taxi	485
Violación	421
Total	106,988

En los incidentes de alto impacto, otros delitos y emergencias hubo un total de 76,986 y 99,368 de personas aseguradas.

3.4 Participación Ciudadana

La participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana (Olvera, 2007. p. 26).

En el caso Nueva York, la participación ciudadana fue fundamental para que las estrategias policiacas tuvieran un impacto más efectivo en sus despliegues y acciones. La relación que tenía la ciudadanía con las autoridades policiacas no era buena, sin embargo cuando comenzaron a ser testigos de que las políticas implementadas por las autoridades podían ayudar por mas mínima o absurda que parezcan, se comenzaron a sumar y específicamente a colaborar y ser cómplices de la estratificación policiaca.

Situación que resultaba complicada en la Ciudad de México por el simple hecho de la misma relación entre la ciudadanía y las autoridades parece estar mucho más fragmentada que la de la ciudad modelo. Argumento que puede verse reflejado en las tablas mostradas anteriormente con la relación que existe entre el número de delitos y denuncias con el número de detenidos donde en algunos años la cifra no rebasa ni el 25% de denuncias totales. Situación de también puede verse reflejada en la actualidad:

“En los nuevos enfoques, los programas al mejoramiento de los niveles de vida se caracterizan en lo fundamental por el trabajo directo con los sectores de mayor pobreza, incorporado con modalidades de acciones que buscan potenciar el uso de recursos no convencionales y aprovechamiento de las capacidades locales,

mediante la estimulación de la participación y contribución de los mismos beneficiarios a la soluciones de sus problemas” (Guerra, Carlos. 1996, p.77)

La participación de la población para identificar sus propias necesidades y en los cursos de acción preferidos para satisfacerlas son los métodos más eficaces para movilizar los recursos y orientarlos hacia un bienestar colectivo.

En la actualidad, se observan cambios respecto a los programas tradicionales de las políticas públicas, generalmente eran programas que estaban encaminados a contribuir a la solución de problemas específicos, Ahora la tendencia pareciera que es priorizar la promoción de procesos de desarrollo que impulsen a la comunidad a actuar de acuerdo a sus aspiraciones reales.

3.4.1 Innovación del “tercer sector”.

La participación ciudadana es suscrita al interés de unos autores quienes separan al papel de la población con el del estado y políticas públicas, nombrándolo ese tercer sector o como también la cuna del neoliberalismo que toman a la ciudadanía como principal actor en la gestión, lo llaman el tercer actor.

Desde una posición pragmática la participación ciudadana ligada al apoyo social también se ve reflejada mediante una participación comprometida con los planes de desarrollo, con el hecho de otorgarles legitimidad a los organismos planificadores de los programas o planes, haciendo que la ejecución no se pueda ver frenada por otros sectores estatales o sociales.

El éxito de un programa se puede ver reflejado directamente con la interrelación que exista o se establezca entre la ciudadanía y las organizaciones y en este caso el grupo planificador (equipo Giuliani). Además de las alianzas y acuerdos que se logren entre la estructura de poder y la sociedad.

Gran parte de la planificación en Nueva York estaba orientada al mutuo trabajo de las autoridades con la “complicidad” de la población. Como bien se mencionaba en

los estudios iniciales de la ciudad de México, la participación de la ciudadanía tendría que ser indispensable para el buen funcionamiento del programa.

Promover la participación implica superar muchas dificultades; tal vez no se trata de orientar las políticas a un solo sector perjudicado, sino incluir a la sociedad conforme a la capacidad de todos los sectores y al hacerlo encontrar un mecanismo que beneficie a dichos sectores.

“La participación implica no solo la colaboración en las demandas que se hacen al poder de parte de la sociedad civil para alcanzar bienes públicos”

No solo hay que entenderla como una defensa de los intereses propios, sino bien podría ser un punto en medida que pueda perseguir la posibilidad de las demandas e interés de organizaciones o grupos sociales, lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad.

La importancia principal de la participación ciudadana en la elaboración de una política pública es en llevar ese proceso de negociación entre ambas partes y de la dinámica que se establece en las organizaciones encargadas del bienestar público, haciendo que en dicha negociación obtengan los mejores resultados posibles o favorables para ambas partes.

3.4.2 Las restricciones de la participación ciudadana

La primera restricción es que las diversas formas de participación social no han probado ser suficientemente capaces en materia de seguridad para dar inicio en procesos de cambio.

La diversidad de ciudadanos y los diferentes intereses en tema de seguridad fragmenta la misma organización o los hacen frágiles ante las demandas a las autoridades.

Este caso se podría ver reflejado en las zonas en que fue implementado el programa de Ciudad Segura, la instalación de cámaras se hizo en punto estratégicos sin

embargo había puntos nulos donde los actos delictivos seguían siendo cometidos. Esto llamaba en primer punto a que la delincuencia lejos de ser atendida, controlada o erradicada por dicho programa, solo se desplazó a los lugares donde no pudieran ser captados ni capturados por las cámaras de vigilancia.

Otra restricción que se pudo ver reflejada en el caso de la Ciudad de México es que dicha participación ciudadana con las autoridades se ve afectada por la nula confianza que existe entre ambas partes. Al existir esta relación tan fragmentada evitaba que la ciudadanía no quisiera actuar con plena complicidad con el grupo policiaco, algo que fue importante e indispensable con el buen funcionamiento en Nueva York.

CONCLUSIONES

En la ciudad de Nueva York el programa “Cero Tolerancia” fue resultado de un proceso de construcción teórica gradual e integral que atendía las causas, el desarrollo y las repercusiones de la delincuencia. Desde la planeación, el programa tomó en cuenta las características físicas, económicas, políticas y sociales de la ciudad. Desde la construcción del programa se atendieron las causas principales que originaban la criminalidad, lo que a su vez, garantizaba que los resultados que se buscaban reflejaran números positivos.

Aunado a lo anterior, se puede observar que el programa fue el resultado de un análisis multidisciplinario que incluyó áreas de sociología, criminología, derecho, geografía, economía y psicología. La unión de estos campos aportó un estudio muy completo a ser utilizado por las autoridades de Nueva York de manera favorable. Especialmente en los enfoques sobre la delincuencia desde diferentes perspectivas, aspecto que de igual manera le otorgaba mayor eficacia al programa.

El estudio multidisciplinario, por ejemplo, retomó el enfoque sociológico de los teóricos de la escuela de Chicago, que mediante el estudio de la ciudad, planteaban una relación entre el medio social y la desviación social, comprobando que entre más urbanizada estuviera la ciudad era más propensa a la presencia de actos delictivos y acciones desviadas. Relación que sirvió de base a Phillip Zimbardo quién mediante un experimento dio inicio a la teoría de las *Ventanas Rotas*, que menciona la atención a las conductas primarias, además de la importancia del cuidado del espacio público y áreas comunes como parques, calles, escuelas, etc.

Con base en la teoría anterior, Giuliani y Bratton, mediante fuerte inversión, implementaron el programa enfocado en la recuperación de espacios públicos y el mayor uso del órgano policiaco a fin de atender y accionar tanto ante conductas mínimas como frente a delitos graves.

La Cero Tolerancia en Nueva York buscaba que con la atención a las conductas desviadas y la fuerte movilización policiaca otorgar seguridad a la ciudadanía y por

consiguiente mejorar su calidad de vida. Acciones que buscaban la participación ciudadana en el programa, y al mismo tiempo, establecer un vínculo de cooperación y complicidad entre las autoridades y la ciudadanía, a fin de hacer del programa un elemento adoptado por ambas partes y así actuar de manera activa y constante en la prevención de delitos o demás conductas que pudieran presentarse.

En el caso mexicano, la Cero Tolerancia careció de una investigación rigurosa de los factores que sí se tomaron en cuenta en Nueva York, características territoriales, cualitativas y cuantitativas de población y las delictivas. El programa Ciudad Segura de la Ciudad de México se basó únicamente en una investigación empírica del propio Giuliani y su grupo de consultores, a ser gestionada por la entonces Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal y solo se ejecutó en zonas específicas y no precisamente en las zonas más afectadas por la delincuencia. Además de no considerar las raíces de las conductas desviadas.

En Nueva York con el sistema *Compstat* se implementó un registro total de los actos delictivos, además de eso se hizo una autoevaluación constante por encontrar el origen de las conductas delictivas menores y así replantear las acciones y la movilización de la policía. Por otra parte en la Ciudad de México esa tarea estuvo a cargo del INEGI, sin embargo este procedimiento solo se quedó en el registro de los delitos; se tenía un conteo de cuantos delitos había en la ciudad y cuántos de estos eran captados y denunciados por la ciudadanía, pero no se seguían los procesos. El programa Ciudad Segura mostró ineficacia en encontrar las causas principales de las conductas desviadas, lo que se demuestra con los resultados sesgados y parciales que se presentaron.

El programa en Nueva York se basó en la recuperación de espacios públicos, la ejecución de medidas de la Cero Tolerancia por parte del gobierno comenzó con un sistema piloto ejecutado en el Metro, donde sus instalaciones estaban siendo tomadas por indigentes, sumado al deterioro que se iba presentando, era sede de constantes actos vandálicos como grafitis e instalaciones sucias, razón por la cual

los usuarios se sentían inseguros al usarlo. Al ejecutar la Cero Tolerancia además de recuperar las instalaciones, remover a los indigentes y ejecutar un sistema de limpieza constante dio como resultado que las personas volvieran a usar el Metro y que además de reactivar la economía con el servicio, se notó que con estas acciones se creó en la ciudadanía una cultura de cuidado de las instalaciones, además de que ante cualquier anomalía o conducta desviada dentro de las instalaciones era denunciada y atendida de inmediato por la policía.

La ejecución de leyes y medidas del gobierno neoyorquino, la colaboración de la ciudadanía en el cuidado y denuncia de anomalías y la efectiva movilización de la policía en el Metro ante la presencia de conductas desviadas, englobaba que la participación de los tres actores era la clave para que el programa de Cero Tolerancia creará un cambio efectivo en la inseguridad.

Ante la efectividad de la Cero Tolerancia en el Metro, el gobierno neoyorquino comenzó a ejecutar el programa en las calles. Se implementó un programa en contra de “los indeseables”, la prostitución, los indigentes, limosneros y limpia parabrisas que eran los principales focos para recuperar los espacios públicos de la ciudad. Sumado a esto comenzaba a ver una movilización constante de la policía en las calles de la ciudad, además de vigilar que se cumplieran las leyes y de mantener el orden de la ciudad, se colocaron policías encubiertos vestidos de civil para investigar las principales razones de las acciones de los indeseables.

La base del programa en Nueva York fue la fuerte movilización policiaca en la ciudad sumada a la cooperación de la ciudadanía, de aquí parte que los resultados en la reducción de la criminalidad en la ciudad fueran positivos. En el caso de la Ciudad de México, la movilización policiaca solo exhibió la fragmentada relación que existe entre el órgano policiaco y la ciudadanía, la notable desconfianza que tiene la población en el funcionamiento de la policía ante los problemas y delitos, imposibilitaba que la ciudadanía quisiera cooperar con este cuerpo, lo que constituyó uno de los principales topes que presentó la ejecución del programa.

En Nueva York la policía era evaluada constantemente, el gobierno otorgaba incentivos a los policías destacados en su labor, cuestión que impulsaba a los policías a hacer de manera correcta su trabajo. En la Ciudad de México no se tenía un control, seguimiento ni evaluación de los policías, existían casos donde dentro de la policía se encontraban acuerdos con los grupos criminales para operar en la ciudad, sumado a la desconfianza de la ciudadanía, no impulsaba a que hicieran su trabajo de manera eficaz. Al tener un órgano policiaco pasivo, coludido, corrupto e incapaz de notar las causas originales de las conductas y los resultados difícilmente iban a reflejar la efectividad que hubo en Nueva York.

Otro contraste notorio se registra cuando Giuliani acepta que en la Ciudad de México se comenten actos que no se presentan en Nueva York, delitos como el secuestro y el secuestro express no eran problemas que el Grupo Giuliani consideró en sus recomendaciones, dejando un espacio en blanco en la solución de esos delitos considerados de alto impacto por las autoridades mexicanas.

Por otra parte, en el caso mexicano podría cuestionarse qué tanto de estas medidas estuvieron dirigidas con una preocupación de las autoridades respecto a la seguridad de la ciudadanía en general o si estas medidas fueron ejecutadas para el beneficio de un pequeño grupo. El financiamiento del programa en la capital mexicana estuvo a cargo de un sector privado liderado por el empresario Carlos Slim Helú. Las constantes presiones ejercidas por integrantes del sector privado ante la presencia de delitos como secuestros podrían deducir que la contratación del servicio de Giuliani para la creación de medidas que trataran el problema de la inseguridad en la ciudad, tuvo el interés permanente del sector privado, que se vio favorecido por parte del gobierno mexicano a través de concesiones para la “renovación del centro histórico”.

Basado en la teoría de las Ventanas Rotas que argumenta que debe comenzarse desde la zona céntrica y de ahí avanzar hacia las zonas periféricas de la ciudad,

fue el pretexto del sector privado para proponer la renovación del centro histórico. La fuerte inversión privada que tuvo el Zócalo, el desplazamiento de las personas indeseables y la movilización policiaca en esa zona ocurrió no con la finalidad de recuperar el espacio público para la ciudadanía, sino para recuperar y reactivar la economía en la zona turística más importante de la ciudad. Esto último se ve reflejado en la disminución del número de delitos que se presentaron en la zona centro a comparación con las demás zonas. El programa fue pensado para tratar el centro de la ciudad, en otras zonas de la ciudad, la delincuencia no tuvo un descenso efectivo, la delincuencia solo se desplazó a las demás zonas.

De esta manera se comienza a ver que en caso mexicano existe una privatización de la Seguridad Pública en donde los que poseen los medios tienden a tener seguridad mientras que la ciudadanía tendría que organizarse para alcanzar un grado mínimo de seguridad.

En la Ciudad de México, del estudio del Grupo de Giuliani surgieron 146 recomendaciones. Las cuales podrían parecer ser las más sencillas; que iban desde respetar señalamientos en las calles, hasta evitar transitar por calles poco iluminadas, reflejaron la incapacidad de las autoridades para garantizar hasta cuestiones mínimas de seguridad en la ciudad. El equipo Giuliani encontró huecos desde la administración hasta la estratificación policial en la que se encontraba la ciudad.

La colocación de cámaras de video vigilancia en prácticamente toda la ciudad fue la principal solución a la inseguridad de la ciudad. Esto en teoría podría abarcar la movilización de la policía para actuar ante situaciones delictivas o demás anomalías que se presentaran. Sin embargo fue un sistema que presentaba muchas dificultades para funcionar de manera efectiva. La principal razón de la ineficiencia del programa estuvo en la estrategia para el monitoreo de estas cámaras, que una persona tenga en su poder el funcionamiento y seguimiento de ocho a diez cámaras hace que el programa sea ineficaz e imposible de manejar.

En la actualidad, se observan cambios respecto a los programas tradicionales de las políticas públicas, generalmente eran programas que estaban encaminados a contribuir a la solución de problemas específicos, Ahora la tendencia pareciera que es priorizar la promoción de procesos de desarrollo que impulsen a la comunidad a actuar de acuerdo a sus aspiraciones reales.

La aplicación de la Cero Tolerancia en Nueva York tenía varios objetivos secundarios, además de hacer disminuir los índices de criminalidad en la ciudad, recuperar los espacios públicos con ayuda de la inversión privada y el mantenimiento constante de cuerpos policiacos y administrativos encargados de la operación del programa, también intentaba que la ciudadanía creara una cultura de anti-delito, razón por la cual se puede establecer que fue un programa que fue idealizado para mostrar resultados positivos a largo plazo, pero que con notable coordinación del gobierno y el órgano policiaco además de la cooperación de la ciudadanía hicieron que el programa tuviera resultados muy favorables a corto plazo.

Por otra parte, también en la Ciudad de México fue un programa que se pensó para dar resultados a corto plazo, las autoridades mexicanas exponían que en seis meses los resultados tendrían que ser positivos. El estudio mexicano mostraba la intención por tener un control cualitativo y cuantitativo de la criminalidad en la ciudad, pero no buscó crear una cultura similar a la de Nueva York.

La relación de las autoridades con la ciudadanía y el buen funcionamiento del programa en Nueva York implementaron las bases para una cultura anti-delito. En el caso mexicano la ineficiencia y la incapacidad de las autoridades para responder a las situaciones que se presentaban fomentaron la creación de una cultura anti-delito pero de manera personal, de manera aislada al gobierno. En la Ciudad de México la Cero Tolerancia abarcó solo la función policial (no con la eficacia de Nueva York), pero se alejó de la participación social, razón principal de la teoría.

Sin embargo, a pesar de los resultados negativos en la Ciudad de México, pensar en la aplicación de la Cero Tolerancia no es del todo errónea, por el contrario es una idea que con una responsable aplicación de las autoridades principalmente en beneficio de la ciudadanía y no de un sector de ella, se podrían obtener resultados favorables. Además de tener números positivos de disminución de la criminalidad, lo importante sería investigar y encontrar las principales causas de los actos vandálicos de la ciudad. Reestablecer las relaciones sociales sería más importante que las denuncias ciudadanas reflejen la realidad social en que se encuentra la ciudad.

Por último, al mismo tiempo de recuperar el espacio público, sería importante recuperar al sector social, esto traería consigo una colaboración que cómo en Nueva York podría ser la base del problema de inseguridad en la ciudad.

Tomando en cuenta que tener un ambiente seguro dentro de una gran ciudad es un proceso que lleva tiempo, en este punto podría preguntarse si la ciudadanía está preparada para esperar verdaderos resultados ante la inseguridad que golpea la capital, y si el control social y el fortalecimiento de las relaciones sociales son el fin de la inseguridad, qué tanto está dispuesta la sociedad mexicana para sentirse segura sin una fuerte presencia de un órgano policiaco.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ángel, Arturo. 2018. *“Colapso” en sistema de justicia de México*. Disponible en Animal Político: <https://www.animalpolitico.com/2018/03/indice-de-impunidad-mexico-delitos/>. (consultado el 7 de Julio del 2018).
2. Argandoña, Antonio. 2004. *La teoría de las ventanas rotas*. Disponible en: https://elpais.com/diario/2004/10/18/catalunya/1098061644_850215.html (consultado el 20 mayo del 2018)
3. Baltasar, Elia. 1998. *Estructura paramilitar tiene el narco en Tepito*. *La Jornada*, 10 de marzo de 1998. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/1998/03/10/tepito.html>. (consultado el 15 de julio del 2018).
4. Carrión, Fernando. 1994. *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana, en Ciudad y violencia en América Latina*. Ecuador: Flacso.
5. Carrión, Fernando. 2002. *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*. Quito: FLACSO Ecuador
6. E. Dagnino, A. Panfichi y A. Olvera. 2006. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
7. El observador. 2012. *Un sistema que fortalece la seguridad*. Disponible en <https://www.elobservador.com.uy/un-sistema-que-fortalece-la-seguridad-n231520>, (consultado el 25 de mayo del 2018)
8. El país. 1989. *Nueva York elige a su primer alcalde negro*. Disponible en: https://elpais.com/diario/1989/11/09/internacional/626569202_850215.htm. (consultado el 17 de junio del 2018)
9. El Proceso. 1997. *Los 36 meses de Oscar Espinosa Villarreal*. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/176884/los-36-meses-de-oscar-espinosa-villarreal>. (consultado el 13 de enero del 2018).
10. Ferrer, Mario. 2007. *Seguridad Pública: Aplicación De La Estrategia “Cero Tolerancia” En El Distrito Federal*. México: UNAM.

11. Friedsky, Noah. 2003. "El juego de Giuliani en la ciudad de México. Una historia de miedo, poder y dinero" *The Narco News*. Ejemplar núm. 31. Disponible en: <http://www.narconews.com/Issue31/articulo867.html>, (consultado el 2 julio del 2018).
12. Fuentes, David. 2004. *Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público*. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200001. (consultado el 17 Junio del 2018). Mexico: Universidad Autónoma de Baja California.
13. Galán, José. 1998. *Surgen narcotráfico y robo a vivienda en Iztapalapa*. La Jornada, 15 de junio, sección seguridad.
14. Gamero, Javier. (s.f) *La metáfora de la "tolerancia cero" y la "Filosofía de las ventanas rotas" Una Estrategia Policial Que Oscila Entre El Entusiasmo Y La Crítica*. Disponible en: <http://www.reflexionperu.ch/documents/> (consultado el 15 de junio del 2018).
15. Guerra, Carlos. 1996. *Las Políticas sociales de México en los años 90 "La participación social y las políticas públicas"*. México: UNAM, Plaza y Valdés.
16. Isunza, Ernesto. 2006. *El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*. Disponible en: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf>. México
17. La Jornada. 2013. *Desde marzo aplica Ebrard plan de Giuliani que presentó ayer*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2003/08/08/040n4cap.php?printver=1&fly>. (consultado el 27 de Febrero del 2019).
18. La Nacion. 2009. *Nueva York, del caos a la "tolerancia cero"*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1086881-nueva-york-del-caos-a-la-tolerancia-cero>. (consultado el 23 de mayo del 2018).
19. Lourdes, Davis. 2002. *Contratan a Rudolph Giuliani para controlar el crimen en el DF*. Disponible en: <http://www.laprensa->

- sandiego.org/archieve/november15-02/giulia.htm. San Diego: La prensa. (consultado el 22 de enero del 2019).
20. Medina, Mayolo. 200. *Sistema Nacional De Seguridad Pública*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/131/19.pdf>. (consultado el 24 de junio del 2018). Biblioteca jurídica. México: UNAM.
 21. Olvera, A. 2007. *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OS*. México: INCIDE Social.
 22. Ortiz, Humberto. 1998. *Compite la colonia Guerrero con Tepito en la venta de droga: 2 mujeres, capos*. La Jornada, 28 de junio de 1998.
 23. Pansters, Wil 2007. *Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización*. México: Colegio de México, Foro Internacional.
 24. Park, Robert. 1999. *La ciudad. Sugerencias para el estudio del comportamiento humano en el medio urbana en: La ciudad y otros ensayos en ecología urbana*. Barcelona: Ediciones Serbal.
 25. Pérez, Ricardo. 2008. *La implantación de políticas de tolerancia cero en el distrito federal, en los años 2004-2007 y sus resultados en el control social informal en sus habitantes, Capítulo 3 "Aplicación de las ventanas rotas en nueva york"*, México: UNAM
 26. Quinn, Nicolás. 2015. *El sistema COMPSTAT y la Policía Metropolitana Buenos Aires, Argentina*. Disponible en: observatorio.insusep.edu.ar. Argentina: Observatorio Metropolitano de Seguridad Pública. (consultado el 24 de julio del 2018).
 27. Ramos, José. 2004. *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. México: Revista mexicana de ciencias políticas y sociales.
 28. Revista ARQHYS. 2012. *Aglomeraciones urbanas*. Disponible en: <http://www.arqhys.com/construcciones/aglomeraciones-urbanas.html>. (consultado el 2 de Junio del 2018).

29. Salazar, Carlos. 2017. *Estudio y análisis de políticas públicas*. Conocimiento en Negocios. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/estudio-y-analisis-de-politicas-publicas/> (consultado el 22 Junio del 2018).
30. Secretaria de Seguridad Pública. 2003. *Reporte Giuliani del 07 de Agosto del 2013*. Disponible en: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani_mexicoreport.pdf. (consultado el 28 de febrero del 2019).
31. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2007. *“Conoce el sistema Nacional Penitenciario”* Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica>. México: Secretaria de Gobernación. (consultado el 7 de julio del 2018).
32. Simmel, George. 1986. *Las grandes urbes y la vida del espíritu*, en: *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura*. Barcelona: Ediciones Península, Colección historia
33. Steven, Levitt. 2004. *Entendiendo por qué se Redujo la Criminalidad en la Década de 1990: Cuatro Factores que lo Explican y Seis que No*. California: Centro de Estudios Avanzados en las Ciencias del Comportamiento de la Universidad de Stanford.
34. Suarez, Álvaro. 2001. *Seguridad Pública y Participación Ciudadana: Un Estudio acerca de la Participación Ciudadana y su impacto en la Seguridad Pública en México*. Disponible en: http://eprints.uanl.mx/2847/1/T%C3%A9sis_Junio_10_2011.pdf. México: UANL. (consultado el 23 de junio del 2018).
35. The Bureau of Justice Statistics. (s.f) *Data Collection: National Crime Victimization Survey (NCVS)*. Disponible en: <https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245>. (consultado el 4 de junio del 2018).
36. Vélez, Alejandro. 2015. *El Proyecto Ciudad Segura del GDF, entre agujeros legales, simulación y cámaras ciegas*. Disponible en:

<https://www.sinembargo.mx/04-08-2015/1438435> (consultado el 22 de enero del 2019)

37. Weber, Max. 1958. *Concepto de ciudad y categorías de ciudades*. Barcelona: Ediciones de la Piqueta.
38. William, Bratton. 2005. *Crime is down in New York City: blame the police*. En Tim Newburn. USA: Cullompton.
39. Ziccardi, Alicia. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM.
40. Vázquez, María. 2017. *La seguridad ciudadana y la influencia de la participación ciudadana en las estrategias de prevención del delito. El caso del barrio de San Juan, Quito*. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.