



**ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO  
HUMANO  
PNUD México  
No. 2005-20**

## **La seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local**

Allison M. Rowland y Alejandro Navarro

31 de Agosto de 2005

## I. Introducción: Puntos de partida para entender la inseguridad

Este documento se centra en el reto de la inseguridad pública para el desarrollo humano en México. La complejidad y amplitud del tema implica un trato enfocado en integrar la mayor cantidad de diversos conceptos y consideraciones posibles en lugar de profundizar en alguno de ellos en particular. El objetivo primordial es evitar que analistas no especializados en el tema lleguen a conclusiones erróneas o simplistas al enfrentar el enorme abanico de dificultades, tanto teóricas como pragmáticas, inherentes al estudio de este tema en México. La realidad de este peligro se pone en evidencia por la frecuencia con que los actores políticos optan por este tipo de conclusiones.

El documento empieza con una introducción general al tema de la inseguridad y el estado actual del conocimiento sobre el tema en este país. Esta sección abunda en particular sobre los datos disponibles y las formas de interpretarlos. La segunda sección parte de esta escasez de datos útiles para formular una serie de propuestas lógicas sobre la distribución de impactos de la actual ola de inseguridad pública en México. Con base en otra información sobre las actividades y características de los individuos con menos recursos, se plantea cómo las condiciones en el ámbito local ejercen un impacto sobre su vulnerabilidad a la inseguridad. La tercera sección considera la estructura institucional para la seguridad pública, incluyendo la asignación formal de tareas entre los órdenes municipal, estatal y federal. En particular explica las prácticas utilizadas para enfrentar el problema de inseguridad pública y los obstáculos que encuentran los gobiernos municipales cuando intentan abordar este problema. En todas las secciones, se identifican los asuntos en los cuáles los argumentos son provisionales debido a la falta de ciertos tipos de información.

### A. Definiciones de seguridad pública

Antes de entrar en este tema, cabe señalar que en la emergente literatura internacional relacionada, algunos autores insisten en marcar una diferencia entre los conceptos de *seguridad pública* y *seguridad ciudadana*, entre otros. Si bien ésta podría ser relevante bajo ciertas circunstancias nacionales o para algunos fines retóricos, desde nuestro punto de vista, la diferencia entre estos conceptos tiene poca relevancia para el caso mexicano. En el presente documento usamos el término *inseguridad pública* para referir al grado de

riesgo “real”<sup>1</sup> o percibido de que una persona sea víctima de un acto criminal ejercido con violencia o la amenaza de violencia.

Además, se debe notar que nuestro énfasis en el aspecto *público* de la inseguridad pública restringe el análisis a los actos criminales y violentos llevados a cabo fuera del círculo íntimo de las familias. Por eso, se excluye del análisis la violencia doméstica, no por considerarlo insignificante<sup>2</sup>, sino porque las políticas públicas para enfrentar este tipo de problema son de una naturaleza muy distinta a las que le corresponden a la seguridad pública.

#### B. La “sorpresa” del crimen y los retrasos de respuesta en México

Para entender los impactos distributivos de la inseguridad en este país, así como las posibles formas de mejorar la situación, vale la pena plantear el tema de la inseguridad pública con referencia a su relación con los cambios profundos en la sociedad mexicana de las últimas tres décadas. Asimismo, esta discusión entra al polémico tema de las explicaciones de la ola actual de crimen, las características del crimen y el estudio del crimen en México. Si bien, no se propone explicaciones definitivas, esto nos lleva a un mejor entendimiento de los impactos del crimen sobre el desarrollo del país.

Vale la pena recordar que el surgimiento de la inseguridad pública como una de las principales preocupaciones de las poblaciones tanto en México como en otros países de América Latina no fue anticipado ni por los teóricos del desarrollo, ni por los políticos de la región. De hecho, la atención de estos actores durante los años ochenta y noventa estuvo más bien enfocada a cuestiones relacionadas con los intentos de superar la inestabilidad macroeconómica, lo que a su vez suponía, promovería un crecimiento sostenido y la eventual superación de la pobreza. Este proceso fue planteado por algunos protagonistas (incluyendo las principales agencias internacionales) como la mejor manera de fomentar e institucionalizar la democracia; también existían teorías que no ligaron lo político y lo económico de manera tan directa y que pusieron mayor énfasis en el primero. Sin embargo, ambos campos, implícitamente o explícitamente, suponían que

---

<sup>1</sup> Abundamos sobre la imposibilidad de contar con datos “reales” sobre la incidencia del crimen en más detalle en la sección sobre el problema de información.

<sup>2</sup> Al contrario, un estudio reciente encuentra que casi 50% de las mujeres reconocen ser víctima de algún tipo de violencia por parte de su pareja dentro del hogar (INEGI 2004).

los pasos hacia los objetivos de la liberalización económica y la democratización de los sistemas políticos permitirían la resolución de muchos de los rezagos e inequidades en la distribución del ingreso. A pocos se les ocurrió preguntar cuáles otros efectos podrían surgir de estos cambios económicos y políticos, especialmente cuando se combinaban con un relajamiento de los controles sociales formales e informales, incluyendo los que se regían tradicionalmente por medio de las familias, las escuelas y los empleos.

Como resultado de esta preocupación con temas de la economía y la democratización, durante los sexenios de los presidentes Salinas y Zedillo, las acciones de reforma se encaminaban hacia ciertos ámbitos de gobierno, que en México incluían los del manejo de la macroeconomía (principalmente la Secretaría de Hacienda y el Banco de México) y los relacionados con el sistema político (incluyendo el establecimiento del IFE, las reformas de la Secretaría de Gobernación y una mayor atención al federalismo). Por otro lado, en retrospectiva es claro que también se manifestó en estos años una marcada desatención a los sistemas de policía y de administración de justicia (Alvarado y Davis 2001; Sarre 2001). En términos comparativos, estas instituciones del Estado apenas están empezando un proceso de ajuste a las nuevas realidades sociales del país.

La desatención a la reforma de las instituciones de policía y de control de crimen no sólo se expresó por parte de los gobiernos y actores políticos en México; tampoco muchos académicos u otros investigadores mostraron mucho interés. Este hecho ayuda a explicar porqué en las décadas de los setenta, ochenta y noventa, el número de publicaciones sobre el tema de seguridad pública en México fue mínimo en comparación con otros países de América del Norte y Europa.

Asimismo, si bien hemos visto una explosión de interés en los últimos años de parte de amplios sectores de la sociedad, los estudios académicos prácticamente tienen que empezar de cero. Simplemente no es posible comparar las bases informáticas, metodológicas e historiográficas de este campo con otras relacionadas con el desarrollo humano, por ejemplo, educación, salud o ingresos de los hogares.

Por otro lado, las instituciones de gobierno en México—sobre todo a nivel federal—siguen tratando los datos sobre crimen y cuerpos policíacos como secreto de Estado, en lugar de una área de interés legítimo de la sociedad. Una muestra de esta actitud queda plasmada en las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

(IFAI) sobre las solicitudes de información presentadas a la Secretaría de Seguridad Pública Federal (IFAI 2004). En tres casos durante 2003, la SSP negó proporcionar los datos solicitados por supuestamente comprometer la seguridad pública y/o poner en peligro las funciones e integridad del Secretario. ¿Cuáles fueron estos temas tan sensibles? Los resultados de los exámenes de ingreso de los mandos altos, los sueldos de los oficiales de la Policía Federal Preventiva y la agenda pública del Secretario. En el primero de estos casos, el IFAI falló a favor del solicitante e instruyó a la SSP entregar la información. En los otros dos, la solicitud fue desechada por improcedente, no sobre las bases del argumento de la Secretaría, sino por haber transcurrido el plazo señalado. Dicho de otra manera, en ninguno de estos casos concurrió el Pleno de la IFAI con la SSP sobre los peligros señalados de la información solicitada. Pero las posturas de la SSP reflejan claramente su actitud de confidencialidad con referencia a todos los aspectos de su trabajo.

El mismo tipo de actitud, a favor del control interno por encima del servicio a los ciudadanos, también se expresa en una creciente presión de parte de la SSP hacia la centralización de este campo de actividad. Este planteamiento resulta irónico, dado los grandes pasos que se han tomado en el sentido de la descentralización en otros ámbitos de gobierno durante los últimos sexenios. Sin embargo, como se explica en la última sección de este documento, la percepción de fracaso en la batalla contra la inseguridad combinado con las debilidades persistentes del gobierno municipal, han ofrecido la oportunidad a ciertos sectores del gobierno federal que buscan quitar funciones constitucionales en materia de seguridad pública a los gobiernos locales, en lugar de apoyarlos en sus esfuerzos para mejorar su actuación.

### C. Explicaciones de la ola de crimen en México

Implícitas en los párrafos anteriores están dos explicaciones complementarias, pero poco exploradas, del surgimiento del crimen en México como un problema público<sup>3</sup>. La primera, de corte sociológico, sugeriría que el crimen y la preocupación sobre la

---

<sup>3</sup> Se debe señalar que según algunos estudios, la actual “ola” de crimen en el país no es especialmente seria en comparación con otras épocas históricas (Piccato 2003). Sin embargo, la atención prestada al tema por amplios sectores de la población sugiere que amerita consideración académica y política.

inseguridad han aumentado debido en gran parte a los profundos cambios políticos y económicos en los últimos años, que han socavado las instituciones informales tradicionales de control social en las comunidades. El mecanismo podría actuar de dos formas. Por un lado, una reorganización profunda de los hogares, especialmente en términos del incremento en la participación de las mujeres en trabajo fuera del hogar, puede conllevar a un menor control ejercido por las familias sobre las actividades de los jóvenes. La investigación de otros países identifica a los miembros de este grupo de población, que en los últimos años ha sido muy grande con relación a los demás en México, como los más probables a participar en actos ilícitos, especialmente los varones. Por otro lado, como acompañante de esta tendencia en las familias, los cambios en el mercado de trabajo han llevado a un incremento en la movilidad física de las personas. Tanto la falta de permanencia en un solo empleo durante mucho tiempo, como las nuevas características del empleo en sí, conllevan a poblaciones de mayor movilidad y menos conexiones sociales duraderas. Se ha vuelto menos probable en los últimos años que los empleados en una empresa, o bien, los vecinos en un barrio, se conozcan durante el transcurso de los años, otra situación que la literatura extranjera señala como propicia para que ciertos individuos cometan ilícitos sin que sean identificados y castigados. Otra explicación de la ola de crimen en México, que se podría considerar complementaria o bien, alternativa a la explicación sociológica, surge del planteamiento teórico de los individuos como seres racionales cuyas acciones responden a los incentivos que enfrentan. No es necesario llevar a esta teoría a sus extremos para apreciar su lógica aplicada al caso mexicano. Desde este punto de vista, la falta de efectividad en la respuesta de la sociedad y del gobierno ha provocado un aumento en el crimen de forma creciente. Dicho de otra manera, ciertos individuos—y puede ser un número bastante reducido—perciben mayores incentivos a favor de delinquir cuando observan que sus probabilidades de sufrir consecuencias son muy bajas. Cada experiencia que ven o viven de un crimen “exitoso” les convence de lo correcto de esta apreciación y puede, incluso, inducir a otros probar su suerte en la delincuencia. Así, la inseguridad pública se puede concebir como una espiral desde el momento en que la impunidad se registra como el resultado más probable de un acto delictivo.

Vale la pena subrayar que no se sabe si estas explicaciones, individualmente o en conjunto, son realmente válidas. Aún en un país como los Estados Unidos, donde se ha dedicado miles de millones de dólares durante el último medio siglo a la investigación del crimen y el desarrollo de políticas públicas para enfrentarlo, existen debates airados sobre la aplicación precisa de estos temas a las situaciones particulares y diversas en distintas partes del país. Sin embargo, es útil tener en mente estas explicaciones porque están presentes de manera implícita o explícita, parcial o completa, en la mayoría de las discusiones del problema de inseguridad en México.

#### D. El problema de la información

En los últimos años, la ausencia de datos sobre la incidencia y las características del crimen ha impedido que los investigadores avancen en este campo. Si bien es cierto que prácticamente todas las agencias gubernamentales relacionadas con seguridad pública en todos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) ponen algunos datos a la disposición del público con mayor o menor grado de frecuencia, estos datos padecen de inconsistencias internas, falta de comparabilidad entre lugares y tiempos, así como poca credibilidad, tanto desde el punto de vista de los estudiosos del tema como del público. Los problemas de datos sobre crimen y seguridad pública son múltiples y no todos son exclusivos a México<sup>4</sup>. Para empezar, la variedad de datos para considerar es amplia y en un ámbito en el cual las discusiones sobre estos temas apenas están empezando, tanto los medios de comunicación como los políticos frecuentemente no aprecian las sutilezas en su conformación e interpretación. Este hecho facilita la tarea de algunos funcionarios de seguridad pública cuando intentan convencer al público de la eficacia de sus acciones, pero complica una interpretación seria de los padrones de crimen y la evaluación de las políticas públicas.

La Figura 1 ilustra de manera esquemática las diferencias cuantitativas y cualitativas en los datos más comúnmente publicados sobre la seguridad pública. Primero, hay que reconocer que en ningún país se conoce con precisión el número total de crímenes cometidos (A). Por un lado, por la naturaleza del evento de interés, los individuos que

---

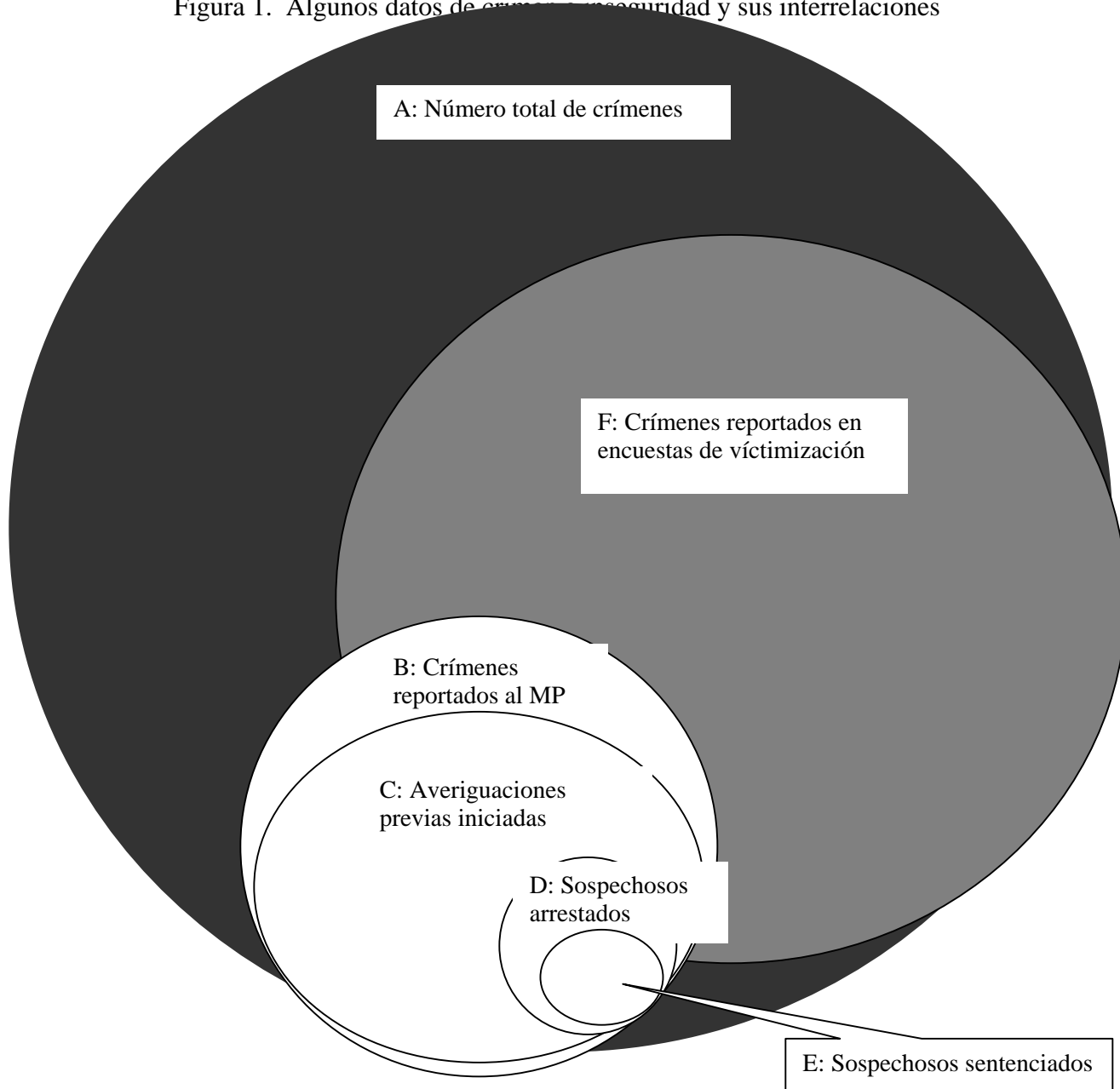
<sup>4</sup> Para una discusión a fondo de la generación y los problemas en los datos sobre crimen en los EEUU ver O'Brien (2000).

cometen los delitos son renuentes a reportarlos a los investigadores con mucha franqueza. Por otro lado muchas víctimas nunca reportan los delitos a las autoridades por considerar que no habrá castigo para los delincuentes o porque existe poca probabilidad de capturarlos, o bien, por su relación personal con el agresor, o porque son victimizados mientras llevaban a cabo otra actividad ilícita. Por esta razón, las autoridades e investigadores en la materia han desarrollado medidas alternativas para estimar el número de delitos con base en datos relacionados pero no idénticos al número real de incidentes.



---

Figura 1. Algunos datos de crimen e inseguridad y sus interrelaciones



Los especialistas en México consideran que el número total de crímenes (A) rebasa ampliamente al número reportado a los ministerios públicos (B), en parte por la reputación de especial ineficiencia y desinterés de estos cuerpos de investigadores. Dos encuestas de opinión apoyan este punto de vista: según ellas, la proporción de víctimas que reportaron el delito al Ministerio Público (MP) fue entre 17 y 25% (Anexo 1), y entre los que no reportaron, cerca de dos terceras partes citaron como razón su opinión negativa sobre el trabajo de estos órganos gubernamentales. Como resultado, tenemos que los reportes oficiales en este país probablemente dejan a un lado una proporción de crímenes mayor a la de otros países, resultando una “cifra negra” relativamente grande, de entre 75% y el 83%. La correspondiente cifra en los EEUU, por ejemplo, se estimó en un 64% para 1994 (Walker 1998:9).

Esta ausencia de información sobre el número preciso de crímenes cometidos implica que los datos más fáciles de conseguir y analizar son los que presentan las víctimas cuando denuncian al ministerio público (B). La Figura 1 indica que, si bien, la mayoría de crímenes probablemente no son reportados a las autoridades, también existe un número reducido de reportes al MP sobre crímenes que nunca ocurrieron (por ejemplo, robo de automóviles, de joyería u otros valores asegurados que son reportados robados fraudulentamente). De nuevo, es imposible saber exactamente cuántos crímenes no son reportados o bien, son fabricados. Además, se debe reconocer que cada denuncia puede integrar uno o varios delitos (por ejemplo, asesinato con robo), y puede indicar uno o más responsables, lo que vuelve más complejo tanto la integración como el análisis de los datos. Y por supuesto, cada responsable puede también haber participado en numerosos delitos adicionales. Esto implica que el número de denuncias no equivale ni al número de delitos, ni al número de sospechosos que posiblemente se podría arrestar.

Con base en una evaluación sobre los elementos de cada denuncia, los ministerios públicos realizan averiguaciones previas sobre una parte del total de los crímenes que son reportados (C). Según los datos de Arango y Lara (2004), esta fracción corresponde al 83% para crímenes de fuero federal reportados en 2000 y prácticamente 100% de los de fuero común<sup>5</sup>). No se sabe cómo esta proporción se compara con las de otros países, pero

---

<sup>5</sup> Ver Anexo 2 para la definición de fueros y Anexo 3 para una lista parcial de los datos de Arango y Lara (2004).

posiblemente refleja los obstáculos encontrados por los víctimas del crimen en México para denunciar actos delictivos. Se ha vuelto común en los últimos años escuchar noticias sobre funcionarios de los MP que se resisten a recibir reportes de crimen, así que es probable que sólo las personas que cuentan con mucha información para respaldar su caso están motivadas para aguantar el engorroso proceso de una denuncia formal. A su vez, este padrón explicaría porqué un alto porcentaje de denuncias son aceptadas en la averiguación previa.

A pesar de los problemas en su composición, estas cifras son las que típicamente usan las dependencias gubernamentales en México para sus estimaciones de la tasa de crimen. Las amplias críticas sobre el uso de datos provenientes de un proceso de denuncia repleto de problemas, ayuda a explicar el descrédito público sobre estos datos. Asimismo, se debe reconocer que cuando los gobiernos anuncian, de vez en cuando, una tendencia hacia menor número de denuncias, esta aseveración es ambigua en términos de la interpretación: podría significar menos crimen, o bien, menos confianza pública en la capacidad (o interés) de las autoridades en atender el problema.

En México, un total de 13% de las averiguaciones previas totales resultan en arrestos de sospechosos (D) según datos de Arango y Lara (2004). En el caso de la gran mayoría de los delitos, que son de fuero común, el total es de 12% y la cifra llega a 42% en caso de los delitos de fuero federal. Como comparación, la tasa comparable para todos los delitos reportados en los Estados Unidos sería 26%<sup>6</sup>. Dadas las grandes diferencias en los sistemas de administración de justicia en los dos países, es difícil saber interpretar los estos datos, pero sería consistente con la amplia evidencia anecdótica sugerir que el sistema mexicano no está adecuadamente orientado a la investigación y persecución de delitos, lo que redundaría en una tasa mucho menor de arrestos en comparación con los EEUU.

El círculo más pequeño de la Figura 1 refiere al número de sospechosos sentenciados por cometer un crimen. De nuevo, la tasa de sentenciados relativa a arrestados es más alta para el fuero federal (83%) que para el fuero común (76%), pero en ambos casos su interpretación es ambigua. Podría representar una labor altamente eficaz del Estado en

---

<sup>6</sup> De hecho, esta cifra data de los años sesenta, pero según Walker (1998:43) no ha cambiado en las últimas décadas.

identificar correctamente los responsables de diversos crímenes y armar sus casos contra los sospechosos. O bien, podría ser resultado de los pocos recursos típicamente disponibles para la defensa de las personas que caen en manos del sistema de justicia mexicana (Bergman et al. 2003). Sin embargo, estas figuras no parecen variar mucho de las reportadas en un estudio de robos y robos a casa habitación reportados en la ciudad de Nueva York, donde cerca de 90% de los arrestados por estos delitos fueron sentenciados (Walker 1998: 34).

Una manera de evitar los problemas asociados con las tasas de crimen derivados de la denuncia o el arresto es por medio de encuestas de victimización. Éstas tienen la ventaja de recoger datos sobre incidentes que no son reportados por distintas razones y así pueden acercarse más a la “tasa real” de crimen (Figura 1, F). Como expresa esta Figura, también padecen de riesgos de errores generados por reportes falsos de crímenes, o bien, la duplicación de reportes sobre un solo incidente. Tampoco es siempre clara la medida en la cual los incidentes delictivos reportados se traslapan o no con los delitos reportados al MP, aunque en el mejor de los casos se pregunta específicamente si la víctima lo reportó.

La complejidad del diseño teórico y metodológico de este tipo de estudio no se debe subestimar. González Placencia (2002) aborda muchos de los temas que se debe considerar para llegar a una responsable representación del fenómeno a través de encuestas. Este mismo grado de dificultad explica porqué estos estudios son costosos de realizar, tanto en términos financieros como en el personal técnico para diseñarlos, aplicarlos e interpretarlos. El costo puede ser la principal razón que pocas agencias involucradas en la seguridad pública en México las practiquen. El número creciente de encuestas de victimización que aparecen en este país generalmente se llevan a cabo o por medios de comunicación, o bien, por empresas privadas para clientes con interés particular en el tema, como son las aseguradoras. Las mejores de estas encuestas pueden aportar información útil para la investigación (y posiblemente, para el gobierno), pero típicamente su cobertura geográfica es reducida, se vende la información muy cara y los datos presentados no necesariamente son los mas convenientes para el análisis. Se debe

reconocer también que en muchos casos la metodología y contenido de las preguntas dejan mucho que desear<sup>7</sup>.

Existen otras maneras de cuantificar el problema de seguridad pública que no aparecen en la Figura 1. Por ejemplo, es común referir a la tasa anual de homicidios por cada 100,000 residentes de determinada demarcación. La ventaja de este indicador es que la presencia física del cadáver hace irrelevante los problemas asociados con el reporte de un crimen o el arresto de un sospechoso. Sin embargo, su uso como un *proxy* para otros delitos, o bien, del clima generalizado de inseguridad, es problemático, dada su relativa infrecuencia y el hecho de que la naturaleza del crimen de homicidio lo distingue de la mayoría de los otros crímenes.

También se pueden armar bases de datos con casi todos los tipos de información comentados anteriormente, pero en forma de series de tiempo y/o para jurisdicciones más pequeñas. Cabe señalar que las limitaciones presentes en sus fuentes originales simplemente se repiten y a veces, se vuelvan más evidentes. Como ilustración se pueden considerar las cifras estatales de denuncias sobre delitos del fuero común, en una base de datos difundida por la Procuraduría General de la República (Anexo 4). Si bien el total nacional no varía mucho, en jurisdicciones más pequeñas como son los estados, los cambios abruptos y poco creíbles se hacen notar. Los ejemplos más destacados en esta base incluyen: Campeche, que reporta un descenso de denuncias de 10,652 a 2,910 entre 1997 y 2002; Colima, que marca un descenso de 13,883 a 5,088 en un solo año (1998 a 1999); Quintana Roo, que reporta una cifra de 10,606 en 1998 en contraste con un rango de entre 18,000 y más de 24,000 en los demás años; Sonora, que indica 48,526 en 1998 y 16,831 para 2002; y Yucatán que marca un ascenso de 22,106 a 45,924 entre 1997 y 1998.

Variaciones tan dramáticas en periodos tan cortos ponen en duda la precisión de estos datos en medir el número de reportes y mucho menos en indicar fielmente la incidencia real de crimen. Un fenómeno similar se presenta en las bases de datos de INEGI sobre los arrestados, por ser derivados de los reportes de las procuradurías estatales. Estas bases presentan muchos datos fascinantes desagregados al nivel municipal pero las

---

<sup>7</sup> El Anexo 1 resume los hallazgos de dos importantes encuestas de opinión.

anomalías en las cifras reportadas para ciertos casos particulares despiertan dudas sobre su confiabilidad.

Finalmente, vale la pena abundar brevemente sobre otro aspecto polémico de la medición: la diferencia entre las tasas de crimen y las percepciones del público sobre el riesgo de convertirse en víctima. Si bien, las encuestas de victimización muchas veces buscan medir los dos conceptos, la interpretación es más compleja. Para medir percepciones, típicamente se plantean preguntas de la expectativa que tiene el individuo sobre la probabilidad de convertirse en víctima de un delito en el futuro. También suelen preguntar sobre los lugares o situaciones que les parecen más peligrosos. Por tratarse de percepciones y no de hechos consumados, claramente se introduce un elemento subjetivo al análisis del problema de la inseguridad. Por lo tanto, es común escuchar tanto a los funcionarios públicos responsables de la seguridad pública como a los analistas del tema sugerir que el público (quizás provocado por los medios de comunicación) exagera la gravedad del problema del crimen.

Se deben reconocer, sin embargo, dos puntos clave con respecto a las percepciones. Por un lado, efectivamente, el grado de preocupación con el crimen no equivale al riesgo real de victimización; son mediciones de fenómenos distintos. Pero eso no indica que esta preocupación sea irrelevante para los funcionarios públicos. Independientemente de la “realidad”, las percepciones públicas impactan en decisiones importantes de los individuos y las familias. Las decisiones que pueden ser afectadas por la percepción de inseguridad incluyen los gastos de los hogares en distintos rubros, las decisiones de ubicación tanto de familias como de empresas y las decisiones de votos a favor de uno u otro candidatos a puestos públicos. En este sentido, las percepciones en conjunto ejercen un poderoso impacto sobre el gobierno y la economía, y no deben ser desacreditadas por no ser especialmente fieles a la tasa “real” de crimen. Como se destacó en la anterior discusión, una estimación precisa de la “tasa real” simplemente no existe.

## II. Impactos del crimen en México

La falta de datos descrita en los párrafos anteriores limita los análisis de los impactos del crimen. Por ejemplo, ni los ministerios públicos, ni los cuerpos policíacos, ni las encuestas de victimización recaudan información socio-económica de manera regular y

consistente. Algunas encuestas de opinión sí integran datos básicos de esta naturaleza (por ejemplo, González Placencia 2002; Termómetro Capitalino 2003) pero no nos brindan todos los elementos necesarios para entender los impactos materiales y físicos del crimen sobre ciertos grupos de ingresos. Por lo tanto, cualquier análisis que busque profundizar sobre los impactos de la inseguridad sobre los grupos más vulnerables tiene que buscar métodos más creativos e indirectos para llegar a una idea del panorama general. Este acercamiento al tema por medio de un razonamiento lógico, fundamentado en características y patrones ampliamente conocidos de los distintos grupos socioeconómicos, no va a satisfacer a los analistas que prefieren estadísticas secas como las derivadas de otros campos de investigación. Sin embargo, vale la pena recordar que la estadística sobre educación, salud, pobreza, etc., en México es producto de las inversiones realizadas tanto por dependencias gubernamentales como por parte de académicos durante las últimas dos o tres décadas. Como se explicó anteriormente, simplemente no se han realizado las inversiones comparables para cuestiones de seguridad pública. El tema de los impactos distribucionales de la inseguridad no aparece en la agenda de investigación de las agencias gubernamentales encargadas y dado el estado de otros datos disponibles, pocos académicos han empezado a trabajar en este sentido.

Por lo tanto, una metodología lógica, basada en los patrones tanto de asentamiento poblacional como de actividades diarias que caracterizan ciertos grupos de población, es una alternativa razonable para llegar a una primera aproximación sobre las diferencias en cómo la inseguridad pública afecta a distintos sectores socio-económicos. En esta sección, se plantean tres distintas formas de considerar los impactos de los delitos y la inseguridad para poder llegar a una idea preliminar de la distribución de estos. Se termina con un resumen de otra hipótesis sobre los impactos del crimen en los países en general a largo plazo.

#### A. Impactos espaciales en el ámbito nacional

Durante muchos años existía una distinción entre los dos patrones espaciales de violencia e inseguridad en México: lo rural y lo urbano. Particularmente durante los años setenta,

y en menor grado en las décadas siguientes, la violencia rural en este país se asociaba con conflictos políticos, incluyendo luchas armadas por fuerzas guerrilleras y las reacciones de los militares y las policías, tanto nacionales como estatales, además de los paramilitares en algunas regiones. A diferencia de varios otros países de América Latina, este tipo de violencia no llegó a tener mucho impacto en áreas urbanas en México. Recientemente, sin embargo, la inseguridad rural basada en los conflictos políticos ha sido remplazada en gran medida por el crimen “privado”, organizado y no organizado (Rowland 2005a). En este sentido, la ola de violencia e inseguridad de los últimos años trasciende los patrones de asentamiento, afectando tanto a las áreas rurales como las urbanas.<sup>8</sup> Si en algún momento existían, los pueblos tranquilos del campo son cada vez menos.

Por otro lado, es probable que el número de crímenes per cápita, al igual que el valor total de bienes y tiempo perdidos como resultado de delitos, sea mayor en las ciudades. La razón es sencilla: la concentración de personas y actividades económicas en las áreas urbanas implica que existe más dinero para robar y amplios mercados para la reventa de objetos robados. Asimismo, la densidad poblacional, complejidad física y fácil movilidad ofrece mayor oportunidad de cometer crímenes anónimos, a diferencia de los delitos en áreas rurales donde las víctimas frecuentemente conocen los asaltantes (Rowland 2005a).

En este sentido, en la medida que la pobreza más severa en este país se concentra en las áreas rurales, es posible concluir que las familias que padecen de pobreza extrema viven en espacios más allá de los más concurridos por el crimen y por lo tanto ellas están menos afectadas que sus contrapartes urbanas. Sin embargo, como se explica a continuación, dentro de las ciudades el crimen probablemente tiene impactos más serios para los pobres que para los de mayores recursos económicos. Es decir, que si bien los pobres urbanos no son los más pobres a escala nacional, se vuelven víctimas del crimen

---

<sup>8</sup> Cabe enfatizar que también existen otras fuentes de violencia rural en México, no necesariamente ligadas a delitos. En particular, en los últimos años, los conflictos derivados de la ambigüedad en la tenencia de la tierra se han convertido en un principal causante de muertes y lesiones en varias zonas del país. Debe ser claro también que la violencia interfamiliar es prácticamente generalizada en algunas—pero no todas—las comunidades rurales, hasta el grado de que la efectividad de las encuestas de victimización en la materia podrían resultar de cuestionable relevancia.



con mayor frecuencia en relación tanto a los pobres rurales como a los de las clases medianas y ricas en las ciudades.

#### B. Impactos sobre el presupuesto familiar

En ausencia de datos precisos sobre la frecuencia de incidentes delictivos estratificados por grupo socioeconómico, una forma de medir impactos consideraría el promedio del valor monetario de los bienes robados, o bien, del tiempo perdido u otros daños, en cada incidente. Esta medida podría sugerir impactos concentrados en los grupos de ingresos más favorecidos porque el valor de sus bienes típicamente es mayor por tratarse de personas de mayores recursos económicos. En contraste, no se puede robar un objeto de mucho valor, como un coche, de la mayoría de los mexicanos simplemente porque no cuentan con estos tipos de bienes. Existe más valor per cápita para robar o dañar entre los ricos que entre los pobres.

En contraste a los impactos sugeridos por esta forma de medición, otra posibilidad consistiría en medir el valor de los bienes robados y tiempo perdido como porcentaje del presupuesto del individuo o del hogar. Según esta medición, que podría considerarse como la más fiel a las consideraciones de largo alcance de la inseguridad, es probable que los impactos son mayormente sentidos por los más pobres.

Dicho de otra manera, a pesar de la atención mediática dedicada a los ocasionales delitos de alto perfil, la evidencia anecdótica, las encuestas de victimización y las denuncias presentadas, sugiere que la gran mayoría de los crímenes en este país se caracterizan por ser menores. El valor perdido en 77% de los delitos no rebasó 5,000 pesos según la encuesta de victimización de ICESI (2002). Aún la mayoría de los delitos denunciados consisten en asaltos a transeúntes, robos o destrozos de bienes en las casas, y riñas en las calles (Anexo 5). Podemos suponer que un número todavía mayor de estos crímenes nunca se reportan a las autoridades dado los obstáculos mencionados anteriormente. Sin embargo, la pérdida frecuente de sumas relativamente pequeñas—sean de efectivo, bienes físicos, en la forma de pagos para atención médica, o en tiempo sacrificado por ausencias de trabajo—puede representar para los pobres un impacto fuerte sobre la economía del hogar. Asimismo, por sus salarios bajos, les cuesta más tiempo trabajar las horas necesarias para recuperar estas pérdidas.

Se podría considerar de igual manera el costo relativo de las acciones de prevención tomadas por distintos sectores de la sociedad, por ejemplo, variar rutas y horarios de viaje al trabajo para evitar peligros, o bien realizar gastos para montar defensas contra el robo y el asalto de la casa. Los cambios de ruta son especialmente sentidos por los pobres debido al alto costo marginal de tomar adicionales segmentos de transporte público en las ciudades mexicanas con el fin de evitar ciertas zonas: hay que pagar de nuevo en cada segmento. En contraste, variar la ruta de un automóvil privado para evitar una zona de peligro cuesta muy poco en términos marginales. Además, como se explica más adelante, estas medidas pueden ser más extensivas para los pobres, dado que las zonas donde viven típicamente sufren de aun menos vigilancia policíaca que las colonias de mayor ingreso. En las casas, el costo adicional de alimentar a un perro o levantar una barda para proteger la casa es mínimo para una familia de ingresos medios o altos pero mucho más significativo para una familia de bajos ingresos.

Finalmente, cabe señalar que las medidas empleadas por los individuos y familias para tratar de prevenir ser víctimas de delitos, implican la pérdida de un no cuantificable número de oportunidades de crecimiento y desarrollo personal y humano. Este impacto es especialmente sentido por las mujeres, los niños y los ancianos de ambos sexos, cuya vulnerabilidad frente a asaltantes potenciales puede ser mayor que la de los hombres jóvenes y adultos. La encuesta de victimización de ICESI (2002) encontró que 22% de la población total ha dejado de hacer alguna actividad por la inseguridad (Anexo 1). En este sentido, el ejercicio de libertades y la posibilidad de alcanzar objetivos personales de estos grupos es restringido por razones tan básicas como el miedo de circular en áreas públicas durante la noche, o bien, la necesidad de ser acompañados por otros mientras se realizan actividades o incluso, dentro de la supuesta seguridad del hogar.

### C. Impactos por grado de exposición

También existen razones para sospechar que los pobres urbanos, en particular, se vuelvan víctimas del crimen con mayor frecuencia que los otros grupos socioeconómicos debido a su nivel de exposición a situaciones peligrosas, tanto en sus barrios de residencia como en sus trabajos. Por un lado, es probable que en México, como en otros países, gran parte de los criminales violentos (incluyendo muchos adictos a drogas y alcohol) provienen de

estratos marginados de la población y por lo tanto, tienden a residir en colonias populares. Ciertos barrios pobres en los EEUU, por ejemplo, han sido “abrumados” por crimen y drogas (Walker 1998). Sin embargo, típicamente los delincuentes violentos y/o adictos, ni son especialmente bien organizados ni muy ambiciosos ni muy exitosos en términos económicos (Sánchez Jankowski 1995; Wright y Decker 1997). Esto implica que muchas de sus víctimas son personas con la mala suerte de estar al alcance de los delincuentes, es decir, físicamente cercanas a ellos, incluyendo vecinos y hasta familiares.

Por supuesto, también existen criminales violentos y adictos entre los estratos más favorecidos de la población, pero la expresión de sus vicios tiende a tomar otra forma, en parte probablemente porque tienen más que perder en caso de ser aprehendido en la comisión de delitos. Asimismo, si su comportamiento es suficientemente antisocial, estos individuos muchas veces son expulsados de sus hogares y tienden a congregarse en las zonas de la ciudad en donde existe menos control social. Estos son principalmente los márgenes del tejido urbano (bajo puentes, en zonas de abastecimiento, etc.) que muchas veces colindan con los barrios más pobres de la ciudad. Así, estos barrios cuentan con la doble carga de delincuentes residentes y de otros barrios, resultando en una concentración espacial de delincuentes y sus víctimas.

Para la población de bajos recursos que sale de sus barrios diariamente para ganarse la vida, tampoco la situación es sencilla. El desplazamiento al lugar de trabajo presenta el primer riesgo, dado que los empleos de menos remuneración tienden a incluir horarios nocturnos, viajes largos y el uso del transporte público, que en algunas ciudades se ha convertido en uno de los lugares más frecuentes para los asaltos. En las encuestas de ICESI (2002) y Termómetro Capitalino (2003), el transporte público y las calles son señalados como los lugares más inseguros. A la vez, muchos de los trabajos de los pobres se llevan a cabo en condiciones especialmente vulnerables, como son las de los comerciantes de las calles o de pequeña escala, y los mismos transportistas. De esta manera, son más vulnerables en comparación con los empleados de oficinas y despachos que normalmente se encuentran físicamente alejados de los barrios de los delincuentes violentos y que cada vez cuentan con más sistemas de seguridad privados, o bien, de control de entrada y salida.

#### D. Impactos de largo plazo sobre el desarrollo

En los últimos años las agencias internacionales han mostrado interés en tratar de cuantificar los impactos del crimen y la inseguridad pública sobre el desarrollo de los países en general. Ayres (1998) señala cuatro áreas principales en que el crimen cobra peso a largo plazo:

1. Capital físico y clima de inversión;
2. Desarrollo del capital humano;
3. Erosión de capital social;
4. Corrupción y confianza en gobierno.

Este y otros estudios similares no comentan sobre la distribución de impactos entre distintos grupos de la población, sino más bien sobre los indicadores relacionados con el gobierno y la economía. Sin embargo, lo más probable es suponer que los pobres tienen menos recursos para enfrentar los efectos del crimen.

Finalmente, cabe señalar para los fines del presente documento la posibilidad de que estos impactos pueden manifestarse de manera diferenciada sobre el territorio nacional. Es decir, en los estados o municipios que enfrentan problemas particulares de crimen e inseguridad—los ejemplos podrían incluir la presencia de narcotraficantes, la ubicación con una frontera internacional, o bien, casos muy específicos como los cientos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez—su desarrollo local puede ser impactado de una forma más fuerte que en otras áreas del país y a largo plazo. Sin embargo, todavía no se han realizado estudios de tales casos en este país.

### III. Estructura institucional para la seguridad pública: teoría y práctica

Si bien es cierto que no se cuenta con los datos adecuados para saber la frecuencia y tipos de delitos cometidos en México, y mucho menos sus impactos distributivos, existe un consenso público hoy en día de que las instituciones del Estado no están cumpliendo con sus tareas de protección de los individuos y su bienes. Como se explica en esta sección,

la asignación de estas tareas entre los diversos órdenes de gobierno parece cumplir con los propósitos básicos de ventaja comparativa planteados en las teorías de federalismo. Sin embargo, en la práctica, la percepción de fracaso es ineludible. En respuesta a esta percepción, algunos políticos y funcionarios han estado promoviendo la idea de concentrar las funciones de seguridad pública a nivel federal. El argumento de esta sección es que, al contrario, un fortalecimiento a las instituciones municipales representa la mejor posibilidad de enfrentar la falta de efectividad del gobierno en esta materia.

#### A. La asignación intergubernamental de tareas y las ventajas comparativas

Uno de los principios fundamentales del sistema federal de gobierno es la de asignar cada una de las tareas de gobierno al orden que goce de más ventajas comparativas en llevarlo a cabo. Asimismo, el principio de *subsidiariedad* plantea que en esta asignación de tareas, el gobierno local debe de tener la primera prioridad en la decisión de ejercer o no cada función. La presión y la retórica política del nivel nacional a favor de una centralización de las tareas de seguridad pública en México ha crecido en los últimos años, así que vale la pena revisar explícitamente estos principios federalistas en las discusiones de cómo mejorar la seguridad pública. En esta sección, se consideran primero las ventajas comparativas de cada orden del gobierno mexicano para luego concentrarse en las experiencias, obstáculos y sugerencias para mejorar las respuestas locales a la inseguridad pública.

En este contexto, vale la pena recordar que desde los años ochenta se ha incrementado el interés tanto en México como en otras partes del mundo por llevar a cabo una descentralización de funciones hacia los gobiernos locales con el objeto de responder mejor a las demandas de los residentes y de reducir costos en la prestación de los servicios públicos. Este proceso ha conducido al surgimiento de autoridades locales con mayor interés en desarrollar sus propios programas de seguridad pública. Sin embargo, estos programas padecen de un amplio rango de problemas, empezando con la falta de coordinación y cooperación con los esfuerzos de los gobiernos estatales y central, típicamente provocada por la percepción de estos últimos de que los municipios puedan aportar poco, o bien, hasta entorpecer sus acciones.

El argumento a favor de la asignación de la seguridad pública al municipio surge de la consideración de que es el nivel de gobierno con más posibilidad de establecer relaciones estrechas con los residentes. En parte, este grado de acercamiento se debe al menor número de personas que atienden en comparación con los Estados o la Federación; esto a su vez ofrece la oportunidad de brindar a la población un trato más directo y personal. Los municipios cuentan con una red de relaciones con centros de padres de familia, juntas de vecinos y clubes deportivos que pueden ponerse a disposición de la resolución de problemas declarados prioritarios por parte de la comunidad. De igual forma los ciudadanos aprovechan la cercanía del municipio y acuden con el funcionario público que ocupa el primer eslabón de la administración pública. Cada vez menos, los ciudadanos prefieren acudir directamente con el gobernador o las autoridades federales. El resultado, en los mejores casos, es que los ayuntamientos pueden tener mejor conocimiento de las necesidades locales que los gobiernos estatales y el gobierno federal.

La confianza otorgada por la comunidad al municipio ofrece a este nivel de gobierno la posibilidad de detectar y prevenir con mayor éxito que sus contrapartes federales y estatales los problemas de seguridad pública en sus localidades. Cada localidad cuenta con su propia geografía, sea urbana o rural, y la ventaja comparativa de los funcionarios municipales en conocer los barrios, los pueblos, las cantinas, los mercados y los caminos es clara: son los lugares físicos donde los crímenes ocurren. El hecho de que muchos funcionarios públicos municipales proceden del mismo lugar donde ejercen sus funciones también les ayuda a conocer tanto las personas honestas y sus patrones de actividad, como los jóvenes en riesgo de delinquir y las bandas ya formadas de criminales. Además, los municipios están mejor facultados que otros niveles de gobierno para mantener reuniones periódicas y canales de comunicación con los residentes y de esta manera fortalecer el tejido asociativo de la comunidad local, a la vez que mejoran la inteligencia policíaca.

Por otra parte, dada la naturaleza del municipio como gestor de soluciones a problemas de convivencia, así como su estructura administrativa típicamente menos extensa, el municipio goza de mayor flexibilidad para responder a los patrones cambiantes de crimen. Este aspecto es importante porque la actividad delictiva se caracteriza por su

habilidad de transformarse casi instantáneamente conforme cambian las condiciones, tanto en su ubicación física como en su *modus operandi*.

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

A pesar de todas estas razones, debe ser claro que los municipios no pueden enfrentar ni resolver el problema de seguridad pública actuando solos. Si bien cuentan con ciertos elementos clave para dar respuesta a los reclamos ciudadanos en materia de seguridad pública, la complejidad de los problemas de violencia e inseguridad, al igual que los marcos legales vigentes, implican que los otros órdenes de gobierno gozan de ventajas comparativas en otros ámbitos del tema. Los municipios cuentan con cuerpos de policía únicamente preventiva que, según el Artículo 21 constitucional, se dedican a mantener el orden público y la seguridad en ciudades y pueblos. La policía municipal no está facultada para realizar investigación sobre crímenes y sólo asiste a los Ministerios Públicos (estatales y federal) cuando se les pide explícitamente. Asimismo, el número de cuerpos policíacos municipales es limitado, de acuerdo con Reames (2003), de la totalidad de municipios mexicanos, 335 no cuentan con ningún cuerpo policiaco y 2,000 de ellos tienen menos de 100 oficiales de policía.

En contraste, el gobierno federal y los gobiernos estatales cuentan con cuerpos de policía preventiva y de policía judicial. La policía judicial es una auxiliar de los ministerios públicos en la investigación y seguimiento de criminales. Sus agentes actúan bajo la autoridad de la Procuraduría General de la República para el caso federal y de las Procuradurías Generales de Justicia para los estados. Además de la policía judicial, la Federación y los estados tienen agentes investigadores del ministerio público y peritos especializados en criminalística.

El Artículo 21 constitucional también establece las bases para que la función de seguridad pública se realice en una forma coordinada con las corporaciones policíacas de los municipios, los estados y la Federación, con base en el Sistema Nacional de

Seguridad Pública (SNSP). Según esto, la coordinación debe llevarse a cabo mediante la suscripción de convenios entre los distintos niveles de gobierno y/o con base en las resoluciones tomadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, este sistema no ha cumplido con las expectativas o los planteamientos del mismo, desde el punto de vista de muchos municipios (Rowland 2005b). Estos tienden a quejarse de su exclusión de los procesos de planeación y tácticas por parte de los demás niveles de gobierno, así como por una falta de respeto hacia sus propias atribuciones. Por su parte, las agrupaciones estatales y federales alegan problemas de corrupción y falta de capacidad en las direcciones de seguridad pública municipales. En este último punto, relativo al nivel de capacitación, podrían tener razón, pero no es obvio que haya más corrupción en el ámbito municipal que en otros órdenes. De hecho, podría ser al revés si consideramos la relevancia limitada de las facultades de los policías municipales en los crímenes que más preocupan a las autoridades estatales y federales. Un policía municipal “comprado” simplemente no conviene tanto a las bandas de narcotraficantes como un agente del ministerio público o policía judicial.

La ventaja comparativa más importante y destacada de la federación y los estados es la de tener mayores recursos financieros para dedicarlos a los problemas de seguridad pública. Si bien, los datos presupuestarios son celosamente guardados por sus respectivos responsables, especialmente en el gobierno federal, basta visitar una academia de policía a nivel municipal y compararla con sus contrapartes estatales y federales para contar con evidencia concreta de las diferencias de financiamiento público en cada nivel. Estas diferencias también se expresan en la cantidad de equipo técnico y profesional, así como los salarios pagados por las distintas agrupaciones. Sin embargo, cabe hacer notar que esta ventaja no es innata a estos órdenes de gobierno, sino que es un resultado de la distribución de recursos fiscales en el sistema federal mexicano. Esto quiere decir que sería remediable con base en algunos cambios a la política pública presupuestaria, si fuera posible sumar la voluntad política a su favor.

Otras ventajas relativas de los estados y la federación son más contundentes. Su mayor alcance físico y poblacional, en particular, les permiten aprovechar de algunas economías de escala en la compra de herramienta especializada (por ejemplo, helicópteros, equipos de rescate para eventos catastróficos) que típicamente sería poco aprovechada por un solo



municipio. El mayor alcance geográfico también brinda ciertas ventajas en términos de la posibilidad de enfrentar los tipos de crimen, y los criminales, que se organizan con base en territorios más extensos, como el narcotráfico y el comercio de automóviles robados.

Por otro lado, se debe reconocer que, al igual que los municipios, la capacidad de sacar provecho de estas ventajas comparativas varía fuertemente entre estado y estado, e incluso, entre agrupaciones del mismo gobierno federal. También existen variaciones marcadas entre estados en la forma e interés en trabajar en conjunto con los municipios en la resolución de problemas de seguridad pública, lo que a veces dificulta o imposibilita los intentos municipales de resolver los problemas de su propio ámbito (Rowland 2005b).

#### B. Obstáculos a la mejor actuación de los municipios

En términos generales, no existe una clara voluntad política en ninguno de los órdenes de gobierno de entrar al problema de la inseguridad. A pesar de las promesas frecuentemente emitidas durante las campañas electorales (o después de manifestaciones públicas masivas), no parece ser un área de acción muy atractiva para los políticos, una vez electos. El problema principal es que aún un gobierno que implementa políticas idóneas (sean lo que sean) puede no ser beneficiario de un cambio favorable ni en el número de crímenes ni en la percepción de seguridad (Rowland 2003). Dentro de una jurisdicción relativamente pequeña y abierta a las dinámicas sociales y económicas de otros municipios y estados, demasiados otros factores contribuyen a la determinación de la frecuencia y tipo de crímenes cometidos. Estos factores pueden ser tan profundos como cambios en condiciones macroeconómicas nacionales o la existencia de “burbuja” poblacional que aumento súbitamente el número de jóvenes presentes. O bien, estos factores pueden ser tan aparentemente sencillos y espontáneos como los intentos de un grupo de crimen organizado de ganarle territorio a otro. En cualquiera de estos casos, los mejores intentos del gobierno local pueden ser muy débiles frente a los nuevos retos. Eso no quiere decir que ningún gobierno municipal mexicano ha aceptado el reto de actuar en la seguridad pública. Al contrario, existen muchas experiencias, y un número creciente de ellas parecen estar incentivadas por la disponibilidad de recursos como parte del Ramo 33. El problema, de acuerdo con una evaluación de cuarenta de los casos

considerados más exitosos por los propios responsables (Rowland 2003), es que estos tienden a orientarse a acciones parciales y coyunturales (como la compra de camiones y armamento) en lugar de una planeación comprensiva y una programación sistemática. Este panorama ayuda a explicar la dificultad en conocer experiencias mexicanas que podrían calificarse como “mejores prácticas”. Asimismo, por los contextos y arreglos institucionales y políticos particulares de este país, que difieren en muchos sentidos de los de otros países de la región, tampoco se pueden señalar casos exitosos de otros países que se podrían “importar” fácilmente a México. El trabajo serio y sostenido sobre el tema, tanto por parte de académicos como de políticos y funcionarios públicos, apenas está comenzando en este país.

Sin embargo, vale la pena enfatizar que, en contraste de lo que se señala con frecuencia en los medios y en la retórica pública, el fracaso de los ayuntamientos en brindar mayor seguridad pública no se debe ni a una falta de interés de parte de los encargados, ni mucho menos a un error en la asignación constitucional de tareas. Al contrario, un estudio sobre los procesos de identificación, planeación, implementación y evaluación de las políticas de seguridad pública en seis municipios mexicanos dirige la atención a cuatro problemas institucionales (Rowland 2005b). Cabe señalar desde un principio que tres de estas cuatro grandes áreas problemáticas no son exclusivas a la prestación de seguridad pública, sino que influyen en los procesos de desarrollo de políticas públicas en todos los ámbitos de gobierno municipal.

Primero, en general, los municipios padecen de una falta de experiencia y capacidad en la identificación, planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas debido a la novedad relativa de este tipo de actividades. Es sólo a partir de los años noventa que los ayuntamientos entraron plenamente en la elaboración de políticas públicas como parte de sus tareas de gobierno; todavía hacen falta los cuadros de profesionistas necesarios para garantizar un mejor desempeño. Si bien, los municipios más exitosos e innovadores han avanzado en temas como recaudación financiera, administración y otras, en sectores más complejos y políticamente cargados, como es la seguridad pública, todavía se encuentran pocos cuadros entrenados. La poca demanda para este tipo de profesionistas hasta el pasado reciente implica que no muchos se han especializado en estos asuntos.

Igualmente, el mismo estudio detectó un desacuerdo entre encargados de la seguridad pública municipal en cuanto a sus percepciones de limitaciones financieras en este orden de gobierno. Si bien algunos de ellos piensan que sus problemas no resultan de la falta de recursos, queda claro que los salarios y los gastos en entrenamiento de agentes de policía locales son bajos en comparación con sus contrapartes en otras agrupaciones. En este sentido, podría ser que simplemente falta la capacidad organizacional para identificar y trabajar sobre estos asuntos.

Un segundo problema institucional encontrado en los municipios se relaciona con las dificultades en incorporar a los residentes y sus preferencias en el diseño e implementación de políticas de seguridad pública municipal. Por un lado, los mecanismos formales de participación en las políticas municipales en general están plagados de insuficiencias. Asimismo, típicamente, los ayuntamientos no conciben un rol para los ciudadanos en la mejoría de las percepciones de seguridad. Por otro lado, los residentes muchas veces confían poco en las dependencias y los agentes de seguridad pública local, hecho que complica el desarrollo de proyectos en común.

Una tercera área de dificultad común en los municipios surge de los problemas en construir relaciones intergubernamentales que apoyen los esfuerzos locales. De nuevo, este tipo de dificultad no es exclusivo a cuestiones de seguridad pública, pero cabe destacar que a pesar de la presencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública—órgano creado precisamente para facilitar esta tarea—los municipios se quejan de su exclusión tanto de la planeación de políticas como de las operaciones intergubernamentales. En términos informales, parece también que las agrupaciones tanto estatales como federales desprecian sus contrapartes municipales.

Además de estos obstáculos comunes tanto para la seguridad pública municipal como para otros ámbitos de políticas públicas, se identifica un número de problemas intrínsecos al sector. Por un lado, el grado de conflictividad y desconfianza de los residentes hacia los agentes de seguridad pública típicamente rebasa por mucho lo que se expresa hacia otros funcionarios del gobierno municipal. Este ambiente dificulta cualquier esfuerzo de diseñar e implementar mejores políticas públicas. Por otro lado, las estructuras organizacionales de la policía no se han reformado al mismo grado que las otras estructuras de la administración municipal, en parte por la dificultad de realizar estos

cambios. Es posible también que, a pesar de los crecientes gastos en camiones y armamento en los últimos años, todavía hace falta más equipamiento especializado, incluyendo computadoras, muebles para academias, etc. Finalmente, algunos responsables argumentan que las facultades de los policías municipales, y en particular, el hecho de que son “preventivos” y no gozan de la posibilidad de realizar investigaciones, limita tanto su efectividad en atacar los focos rojos de inseguridad pública como su habilidad de mantener un espíritu positivo y *proactivo* entre los elementos.

### C. Evidencia de otros países sobre las actividades aptas para los gobiernos locales

Si bien, el tema de ampliar las funciones de los policías municipales para incluir la investigación y persecución del crimen ha surgido en el debate público, especialmente en los municipios grandes, se debe reconocer que independientemente de la bondad o no de esta propuesta, pocos municipios sacan máximo provecho de las posibilidades existentes de la prevención (Rowland 2003). En contraste, los gobiernos locales de algunos otros países han desarrollado extensivos campos de acción que incluyen tres tipos de estrategias de prevención: la detección de riesgos; el diseño urbano; y el fortalecimiento de las redes sociales locales.

Muchas de las técnicas de detección de riesgos como medida de fomentar la seguridad pública viene de la literatura sobre los focos rojos (*hotspots*), los lugares geográficos particulares donde ocurren un número desproporcional de crímenes dentro de determinada jurisdicción (Sherman, Gartin y Buerger 1989). Esta estrategia pretende bajar el número de incidentes de crimen y violencia por medio de la identificación de estos lugares y el análisis sobre sus causas (que pueden ser tan sencillos como la presencia de una cantina que se presta a riñas callejeras, o bien, de un cajero automático favorecido por una banda delictiva local para sus asaltos). También, esta estrategia puede incluir la atención focalizada de la policía sobre los focos rojos para disuadir la acción de potenciales criminales. En este sentido, el conocimiento local de los gobiernos municipales, así como su habilidad de recoger información de las fuentes informales en las comunidades, les da ventajas claras en aplicar este tipo de estrategia y tomar acciones en contra de empresas o propietarios que no cooperen con sus esfuerzos.

La literatura relacionada con la planeación urbana, o bien, la arquitectura de paisaje, brinda sugerencias sobre los cambios físicos de los lugares que puedan facilitar la vigilancia (tanto por policías como por residentes) a la vez que fomenta la percepción de seguridad de los usuarios de estos lugares (Murray 1995; Skogan 1990; Taylor y Gottfredson 1986). Los municipios podrían aprovechar tanto su conocimiento de las localidades como sus facultades en materia de uso de suelo, permisos de construcción y obras públicas para poder realizar acciones en este sentido.

Finalmente, se supone que es posible bajar las tasas de delincuencia y a la vez mejorar la sensación de seguridad pública por medio de acciones que fortalecen las redes sociales entre los residentes de un barrio o colonia (Lyons 1999; Skogan y Hartnett 1997). La idea tras estas estrategias es que el conocimiento entre los vecinos y otras personas que frecuentan determinado lugar abre la posibilidad de ejercer un control informal sobre las actividades de las personas (especialmente jóvenes) propensas a delinquir. Se supone que éstas se resisten a caer en acciones criminales porque son más probables a ser detectados como responsables en un ámbito local marcado por mayor interacción social, o bien, porque temen las consecuencias de actos antisociales cometidos en contra de personas que les conocen. Al mismo tiempo, la sensación de seguridad tiende a ser mucho mayor donde existe confianza personal entre los residentes.

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

Esta breve revisión de las acciones en materia de prevención probadas por gobiernos locales en otros países debe servir como evidencia de las posibilidades de mejora en el caso mexicano. Sin embargo, estos no pueden actuar solos. Hacen falta al menos tres tipos de cambios en su relación con los gobiernos estatales y federal. Primero, se debe aclarar y respetar la asignación de funciones de seguridad pública a los distintos órdenes de gobierno, en lugar de socavar su autoridad. Segundo, los esquemas de apoyo financiero deben promover no sólo la compra de equipamiento sino también la

planeación comprensiva de estrategias locales de seguridad pública. Finalmente, tanto los tres órdenes de gobierno como las instituciones académicas deben dedicar mayor investigación a las posibilidades de establecer mecanismos de participación de los residentes en la seguridad pública. Estos mecanismos deben ir más allá de la denuncia, lo idóneo es establecer labores de vigilancia sobre las acciones de gobierno y policías en esta materia, además de considerar su apoyo en cuestiones de orden público.

#### IV. Conclusiones

Este documento pretende introducir los elementos clave para un entendimiento de la seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local en México a pesar de las notables lagunas de información al respecto. La falta histórica de interés de parte del gobierno y de investigadores académicos en este tema influye de manera primordial en la imposibilidad de generar un análisis del mismo grado de profundidad y rigor alcanzable en otros rubros relacionados con el desarrollo.

Sin embargo, la segunda sección de este documento argumenta que los impactos socioeconómicos de la inseguridad pública son regresivos, por medio de una revisión de la poca información disponible combinada con un ejercicio de lógica basado en patrones y características de los distintos sectores de la población.

La tercera sección complementa este análisis con la explicación de los costos de la exclusión de los gobiernos municipales en la batalla contra la inseguridad, así como los potenciales beneficios de su futura inclusión. Una amplia variedad de factores, incluyendo tamaño poblacional y capacidad administrativa municipal, se combinan para determinar el grado en que un municipio particular padecen de los obstáculos discutidos anteriormente. La importancia de identificar estos obstáculos reside en sus implicaciones para políticas públicas nacionales y estatales de seguridad pública: las fallas de los municipios en esta materia son sistémicas y estructurales, pero esto no implica que se deben realizar cambios dramáticos en la asignación intergubernamental de las tareas de seguridad pública. Al contrario, el razonamiento sobre los impactos inequitativos de la inseguridad sobre los pobres en este país sugiere que el apoyo a la mejor efectividad municipal en esta materia sería una contribución importante a la posibilidad de mejorar el desarrollo humano para la mayoría de la población.

## V. Bibliografía y lecturas sugeridas

- Alvarado, Arturo y Diane Davis. 2001. Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México: Algunas hipótesis en torno del proceso actual. En *El desafío Democrático de México: Seguridad y Estado de Derecho*, Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds). México: El Colegio de México.
- Arango Durán, Arturo y Cristina Lara Medina. 2004. *Sistema de Información Delictiva: La estadística de seguridad pública en México*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. [http://www.prodigyweb.net.mx/aaragod/crisada/menu\\_1.htm](http://www.prodigyweb.net.mx/aaragod/crisada/menu_1.htm). Consultado 6 sep 2004.
- Ayres, Robert L. 1998. *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
- Azaola, Elena. 1996. *El delito de ser mujer*. México: CIESAS / Plaza y Valdés.
- Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete. 2003. *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*. México: CIDE.
- Bursik, Robert. 1988. Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects. *Criminology* 26:519-52.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). 1996. *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. Mexico City: Miguel Angel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). 1998. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*. Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- Código Penal para el Distrito Federal*. Texto Vigente.
- Código Penal Federal*. Texto Vigente.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, and Norman Louyza. 1998. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment*. Series: World Bank Latin America and the Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank.
- García Ramírez, S. 1982. *Justicia Penal*. México: Porrúa.
- González Placencia, Luis. 2002. *Percepción ciudadana de la inseguridad. Ciudades Seguras V*. México: UAM Azcapotzalco / CONACYT / FCE.
- Gottfredson, Michael and Travis Hirschi. 1990. *A General Theory of Crime*. Stanford: Stanford University Press.
- Guillén, Tonatiuh. 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y tradición política*. Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- ICESI. 2002. Segunda encuesta nacional sobre inseguridad en las entidades federativas: Resultados 1er semestre 2002 (enero-junio). Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., <http://www.warebox.net/icesi-org-mx/images/pdf/Inseg02.pdf>. Consultado 11 de octubre de 2004.
- IFAI. 2004. *Acuerdos y resoluciones*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, <http://www.ifai.org.mx>. Consultado 11 de octubre de 2004.

- INEGI. 2004. *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares, 2003*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/endireh/2004/endireh03.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/endireh/2004/endireh03.pdf). Consultado 10 de agosto de 2004.
- Lyons, William. 1999. *The politics of community policing: Rearranging the power to punish*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Merry, Sally E. 1981. *Urban Danger: Life in a Neighborhood of Strangers*. Philadelphia: Temple University Press.
- Murray, Charles. 1995. The Physical Environment. *Crime*, 349-361. Institute for Contemporary Studies, San Francisco California.
- O'Brien, Robert M. *Crime Facts: Victim and offender data*. In Joseph F. Sheley (Ed) *Criminology: A contemporary handbook*, 59-83. Wadsworth, Third Edition.
- Pavón Vasconcelos, F. 1994. *Derecho Penal Mexicano*. México: Porrúa.
- Piccato, Pablo. 2003. *A Historical Perspective on Crime in Twentieth-Century Mexico City*. Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/piccato>.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (Ed.) 1998. *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa, UNAM.
- Reames, Benjamin. 2003. *Police forces in Mexico: A profile*. Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/reames>
- Rowland, Allison M. 2003. La seguridad pública local en México: Una agenda sin rumbo. En *Gobiernos municipales en transición*, Enrique Cabrero (coord). México: Miguel Angel Porrúa.
- Rowland, Allison M. 2005a (en prensa). Local responses to public insecurity in Mexico: A consideration of the policía comunitaria of the Costa Chica and the Montaña de Guerrero. En *Police Reform in Latin America*, John Bailey y Lucia Dammert (coords). University of Pittsburgh Press.
- Rowland, Allison M. 2005b (en prensa). *Assessing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?* Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico. Notre Dame University Press.
- Sánchez Jankowski, Martín. 1995. Ethnography, inequality and crime in the low-income community. En *Crime and inequality*, John Hagen and Ruth D. Peterson (eds). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sarre, Miguel. 2001. Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo. En *El desafío Democrático de México:*



- Seguridad y Estado de Derecho*, Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds). México: El Colegio de México.
- Sherman, L., P. Gartin, and M. Buerger. 1989. Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place. *Criminology* 27:27-56.
- Sherman, Lawrence W. 1995. The Police. *Crime*, 327-348. Institute for Contemporary Studies, San Francisco California.
- Skogan, Wesley G. 1990. *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*. Berkeley: University of California Press.
- Skogan, Wesley G. and Susan M. Hartnett. 1997. *Community policing, Chicago style*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Ralph B. and Stephen Gottfredson. 1986. Environmental Design, Crime, and Prevention: An Examination of Community Dynamics. In *Communities and Crime*, Albert J. Reiss, Jr., and Michael Tonry (eds). Chicago: University of Chicago Press.
- Termómetro Capitalino. 2003. Citado en *Crime Victimization Survey conducted by Pablo Parás*, Data and Indicators, Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies.  
[http://usmex.ucsd.edu/justice/data\\_and\\_indicators.html#social](http://usmex.ucsd.edu/justice/data_and_indicators.html#social). Consultado 11 de octubre de 2004.
- Walker, Samuel. 1999. *The police in America: An introduction*. Boston: McGraw Hill College.
- Walker, Samuel. 1998. *Sense and nonsense about crime and drugs: A policy guide*. Belmont, California: Wadsworth.
- Wilson, James Q. 1995. Crime and Public Policy. *Crime*, 327-348. Institute for Contemporary Studies, San Francisco California.
- Wright, R. y S. Decker. 1997. *Armed Robbers in Action: Stickups and Street Culture*. Boston: Northeastern University Press.
- Wright, R. y S. Decker. 1997. *Armed Robbers in Action: Stickups and Street Culture*. Boston: Northeastern University Press.
- Yañez Romero, José Arturo. 2003. *Police and policing in Mexico*. Center for U.S.-Mexican Studies. Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico.  
<http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/yañez>.
- Ziccardi, Alicia (Ed.) 1995. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa.

## Anexo 1: Encuestas de victimización y percepciones de inseguridad

	Termómetro Capitalino (2003), alcance DF	ICESI (2002) alcance nacional
Tasa de victimización* (al menos un evento)	25%	3.7 millones de personas
Tipo de delito sufrido		
- Asalto	62%	66%
- Robo de auto	13%	8%
- Robo a casa habitacional	10%	13%
% hogares con al menos una víctima*	Otra persona ha sufrido = 29%	9%
Reportado a ministerio público	25%	17%
Razón para no reportar		
- Pérdida de tiempo / MP no responden / no confío	64%	59%
- Delito fue menor	10%	8%
Percepción # crímenes	Robos han incrementado 45%	Robo en vía pública incrementado = 39%
Sensación seguridad	Menos seguro= transporte público, calle, mercado	Menos seguro= transporte público, vía pública, mercados
Acciones abandonadas por miedo a ser víctima		22% ha dejado de hacer alguna actividad
- llevar efectivo	56%	52%
- salir de noche	45%	82%
- tomar taxi	38%	24%
- vestirse de cierta forma	36%	n.d.
- usar transporte público	29%	21%
- salir muy temprano	26%	24%
- visitar conocidos que viven lejos	24%	32%
- usar joyas	34%	48%
Riesgo futuro de ser víctima	Mucho o algo = 76%	n.d.
Pérdidas materiales a causa del delito	n.d.	Sufrió pérdidas = 89% Tamaño menos que 5,000 pesos = 77% Tamaño menos que 1,000 pesos = 44%

## Anexo 2. Definiciones del fuero federal y los fueros comunes

### A. DELITOS DEL FUERO FEDERAL

Los delitos federales son aquellos que se encuentran mencionados por leyes federales y en tratados, y los señalados en el Código Penal Federal algunos ejemplos de ellos son:

\* Termómetro, últimos doce meses; ICESI, últimos seis meses.

- Delitos contra la Seguridad de la Nación: Traición a la patria; Espionaje; Sedición; Motín; Rebelión; Terrorismo; Sabotaje; Conspiración.
- Delitos contra el Derecho Internacional: Piratería, Violación de la inmunidad
- Delitos contra la Humanidad: Genocidio; Violaciones de los derechos individuales
- Delitos en Materia de Vías de Comunicación: Ataque a las vías de comunicación; Violación de correspondencia
- Delitos contra la Salud: Tráfico de narcóticos
- Delitos Cometidos por Servidores Públicos: Cohecho; Peculado; Concusión; Enriquecimiento ilícito
- Revelación de Secretos y Acceso Ilícito a Equipos o Sistemas Informaticos
- Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental

## B. DELITOS DEL FUERO COMÚN

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

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

Fuentes: Código Penal para el Distrito Federal; Código Penal Federal; García Ramírez 1982; Pavón 1994.

Anexo 3: Datos selectos del sistema de administración de justicia, 2000.

	Fuero común	Fuero federal
Crímenes reportados al MP	1,338,473	81,511
Averiguaciones previas iniciadas	1,336,404	67,307
Sospechosos arrestados	155,150	28,408
Sospechosos sentenciados	117,821	23,489

Fuente: Arango y Lara 2004.

#### Anexo 4: Delitos denunciados del fuero común por estado y año

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Aguascalientes	9,365	10,157	11,219	10,833	11,012	11,991	64,577
Baja California	149,185	143,355	132,115	109,848	105,764	99,883	740,150
Baja California Sur	13,435	12,153	12,377	13,371	13,021	13,663	78,020
Campeche	10,652	11,023	8,666	5,999	4,061	2,910	43,311
Chiapas	33,548	30,520	31,767	29,804	34,878	35,605	196,122
Chihuahua	76,006	73,202	57,970	52,955	61,610	63,043	384,786
Coahuila	25,612	18,829	19,619	26,397	29,426	27,127	147,010
Colima	14,842	13,883	5,088	4,313	4,815	4,867	47,808
Distrito Federal	235,659	237,801	227,212	176,747	171,469	178,090	1,226,978
Durango	8,837	11,007	12,934	12,832	21,841	16,535	83,986
Guanajuato	42,691	34,339	34,870	45,777	63,843	62,973	284,493
Guerrero	31,613	27,532	29,474	33,116	30,530	29,791	182,056
Hidalgo	22,272	19,026	17,921	16,760	21,881	21,962	119,822
Jalisco	100,432	81,712	82,468	85,984	94,905	96,196	541,697
México	180,811	154,225	187,331	190,220	209,480	218,666	1,140,733
Michoacán	34,632	36,370	29,625	24,334	26,648	27,444	179,053
Morelos	25,992	24,466	28,836	25,740	33,815	31,869	170,718
Nayarit	9,516	7,828	6,378	9,350	9,662	6,411	49,145
Nuevo León	39,550	33,156	54,317	57,284	61,887	57,299	303,493
Oaxaca	37,151	24,354	32,330	34,685	39,544	35,109	203,173
Puebla	49,288	52,286	49,865	52,407	59,764	60,627	324,237
Querétaro	22,529	19,464	18,254	22,004	18,943	19,667	120,861
Quintana Roo	19,465	10,606	18,278	22,757	22,685	24,634	118,425
San Luis Potosí	33,129	25,606	42,455	47,338	46,160	42,811	237,499
Sinaloa	20,722	19,677	19,088	19,059	19,937	19,911	118,394
Sonora	41,086	48,526	27,622	21,429	17,391	16,831	172,885
Tabasco	36,189	31,146	26,933	24,365	37,986	38,493	195,112
Tamaulipas	46,766	38,104	41,809	42,693	45,952	45,799	261,123
Tlaxcala	9,084	6,905	5,305	5,579	5,050	5,378	37,301
Veracruz	76,822	62,878	58,976	57,748	58,838	62,522	377,784
Yucatán	22,106	45,924	47,735	44,105	43,052	49,517	252,439
Zacatecas	11,936	9,575	11,630	12,640	12,485	14,602	72,868
Total general	1,490,923	1,375,635	1,390,467	1,338,473	1,438,335	1,442,226	8,476,059

Fuente: Procuraduría General de la República, citado en Arango y Lara 2004.

## Anexo 5: Delitos denunciados por tipo, 1997-2002

Delito	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total general
Delitos Sexuales	11,662	11,315	11,492	13,264	12,858	14,373	74,964
Despojo						19,017	19,017
Homicidio	35,317	34,444	33,218	31,652	31,084	29,140	194,855
Incompetencia	13,710	25,117	19,242	14,234	18,064		90,367
Lesiones	228,903	242,144	248,643	253,525	259,330	253,972	1,486,517
Muerte no delictiva	6,266	14,164	14,298	9,753	9,930		54,411
Otros Delitos	440,296	269,260	324,580	331,940	386,156	373,433	2,125,665
Patrimonial	171,029	213,809	207,979	197,745	215,819	237,307	1,243,688
Privación de la libertad	1,045	734	590	601	521	433	3,924
Robo	582,661	593,149	563,895	509,604	536,538	514,652	3,300,499
Total general	1,490,889	1,404,136	1,423,937	1,362,318	1,470,300	1,442,327	8,593,907

Fuente: Arango y Lara 2004.