

**Seguridad ciudadana,
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

OPS/OMS
Amazonas 2889 y La Granja
Edificio Naciones Unidas, 9. piso
Telf.: (593-2) 2460330
Fax: (593-2) 2460325
www.paho.org

ISBN: 9978-67-069-6
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERSGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: junio, 2002

Índice

Presentación	9
La violencia en América Latina	
De la violencia urbana a la convivencia ciudadana	13
<i>Fernando Carrión</i>	
La violencia en América Latina y el Caribe	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
Seguridad ciudadana y violencia en América Latina	109
<i>Irma Arriagada</i>	
La violencia por países	
Seguridad pública y percepción ciudadana	
Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

Santiago, violencia y seguridad ciudadana	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
La inseguridad urbana en Argentina	
Diagnóstico y perspectivas	283
<i>Lucía Dammert</i>	
Exclusão Territorial e Violência	
O Caso do Estado de São Paulo	317
<i>Raquel Robnik</i>	
Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá	343
<i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
Violencia por actores	
Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
Ser mujer, un factor de riesgo	435
<i>Miriam Ernst</i>	
Estrategias de seguridad ciudadana	
Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001	451
<i>Hugo Acero</i>	
Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
Salud, violencia e inseguridad	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

La violencia por países

Seguridad pública y percepción ciudadana

Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal

Benjamín Méndez Bahena
Juan Carlos Hernández Esquivel
Georgina Isunza Vizuet*

Introducción

En este espacio se difunden algunos de los resultados finales de dos proyectos de investigación registrados ante la Coordinación de Postgrado e Investigación del Instituto Politécnico Nacional: La gestión de la seguridad pública en el Distrito Federal (N° 200268) y Seguridad y finanzas públicas en el Distrito Federal (N° 200259).

El tema de la violencia urbana se ha constituido, desde hace mucho tiempo, en una preocupación a escala internacional. La llamada ‘crisis de seguridad’ que enfrentan hoy muchas ciudades en el planeta se ha instalado vigorosamente en el debate público y su solución constituye una de las principales demandas de la ciudadanía. El sentimiento de inseguridad se ha convertido en un problema político, que aparece recurrentemente en los discursos gubernamentales y programas electorales. La búsqueda de la seguridad ciudadana ha conducido a un gran despliegue de cuerpos policiales, industria de uniformes y armamentos, artefactos, instalaciones y sistemas de seguridad privada. Adicionalmente, los medios de comunicación cumplen un papel importante en la conformación de las comunidades discursivas que incrementan la percepción de inseguridad en la ciudadanía y desvían la atención sobre otros problemas, de tal suerte que “ha venido desplazando el

* Profesores - investigadores del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales, forman parte de un equipo de estudiosos del tema de la Seguridad Pública en el Distrito Federal.

debate crítico sobre la sociedad, sus parámetros morales y las deficiencias de las Políticas Sociales, en favor de los medios técnicos a utilizar para evitarlo aquí y ahora” (Aniyar 1998).

Las ‘crisis de seguridad’ suelen ser construcciones sobre una situación que es crónica en el medio urbano, problema que se agudizará si se considera que dentro de las dos décadas siguientes la gran mayoría de la población planetaria vivirá en las ciudades¹.

La incapacidad del sistema de justicia penal, la impunidad manifiesta en distintas esferas gubernamentales y la difusión de la violencia a través de los medios de comunicación son aspectos que han contribuido a incrementar el temor al delito como principal elemento de la inseguridad de los habitantes. En la ciudad de México, el combate a la delincuencia constituye la demanda número uno de la ciudadanía, como lo muestra una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) en diciembre del año 2000, que revela el sentido de la opinión pública capitalina². A la pregunta: “¿cuál es el problema más urgente a resolver por el próximo gobierno del Distrito Federal?”³, el 37% de los entrevistados respondió que la delincuencia, el 22.3% manifestó que el empleo y los salarios, siguiendo en orden descendente: la dotación de servicios urbanos, la corrupción y la contaminación ambiental (CIECAS 2000).

Por otro lado, el fenómeno delictivo se ha hecho más complejo debido a la emergencia de redes delictivas cuyos alcances van más allá del ámbito local y de los distintos contextos urbanos, al rebasar las fronteras nacionales. Sin embargo, las instituciones han llevado a cabo acciones basadas, fundamentalmente, en el incremento del despliegue policial y han hecho evaluaciones y ajustes sobre la marcha, sin lograr la inhibición del delito. Esta preocupación conlleva la necesidad de conjuntar los esfuerzos institucionales y de los distintos actores sociales, para construir una estrategia integral

1 De los aproximadamente 6.100 millones de habitantes del planeta en el año 2000, se calcula que el 50% viven en las ciudades. Se estima que en el año 2025, las ciudades con más de un millón de habitantes serán 639 (hoy existen 408), de las cuales 486 estarán en países de menor grado de desarrollo y 153 en países desarrollados.

2 Evaluación de la Gestión del Gobierno del Distrito Federal 1997 –2000. Encuesta aplicada por el Área de Sondeos y Estudios de Opinión (CIECAS).

3 Evidentemente, la pregunta se refiere al Gobierno que sería electo seis meses después, en julio del año 2000.

que permita consolidar procesos en materia de política social, prevención del delito y administración de justicia, en el mediano y largo plazos.

De manera particular, se ha concebido la participación ciudadana como un elemento clave de la gestión en materia de seguridad pública y de combate al delito, presente en los distintos programas de gobierno⁴. Sin embargo, en los hechos, la participación ciudadana en materia de prevención del delito ha sido escasa y no se ha logrado consolidar como un elemento de gestión de la seguridad de los habitantes.

Precisamente, en este trabajo se pretende analizar el sentido de la percepción ciudadana, las principales preocupaciones que manifiestan los habitantes de la ciudad de México en torno al fenómeno delictivo y la acción de las instituciones que intervienen en los procesos de combate a la delincuencia. La hipótesis que se arriesga, en este sentido, es que mientras siga prevaleciendo un clima de desconfianza hacia las instituciones que deben actuar a nombre del interés público para proporcionar seguridad a los habitantes —función ineludible del estado—, la construcción de un nuevo tipo de relación estado-sociedad, de una ciudadanía que denuncie y participe con civilidad en la toma de decisiones, y dispuesta a desarrollar acciones preventivas no será viable.

Se espera, asimismo, contribuir a la conformación de nuevas estrategias en materia de prevención del delito y administración de justicia, en donde los temas de la participación ciudadana, la construcción de los consensos, la rendición de cuentas, la construcción de una nueva moral pública, entre otros, son centrales en el proceso de gestión de la seguridad pública.

El análisis de la percepción ciudadana sobre el delito, la inseguridad, la actuación policial y de otras instituciones relacionadas con la seguridad pública, se basa principalmente en los resultados de la “Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública” y el “Sondeo de opinión ciudadana sobre los comités vecinales de seguridad pública”, que el equipo de investigadores sobre seguridad pública en el Distrito Federal del CIECAS, del Instituto Politécnico Nacional (IPN) aplicó a 458 residentes en los meses de febrero y mayo del año 2001 en las quince colonias con ma-

4 Ver, por ejemplo: GDF, *Objetivos y Estrategias Programa de Trabajo 1998-2000* y *Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006*.

yores índices delictivos registrados por el Gobierno del Distrito Federal (GDF)⁵.

El trabajo se expone en tres partes: La primera realiza un análisis comparativo entre la percepción que subyace en el discurso gubernamental sobre el comportamiento delictivo y la percepción de los habitantes de las colonias aludidas. En la segunda parte, se detallan los resultados de la encuesta: se caracterizan las colonias estudiadas, el perfil de la víctima, se reflexiona en torno a la impunidad, se tipifican los delitos, y se analiza la percepción ciudadana respecto a la actuación policial y a las causas de la delincuencia. En la tercera parte, se analiza someramente la intervención ciudadana en la prevención del delito a partir de dos elementos: la asignación de presupuesto a los Comités de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la actuación de éstos.

Índices delictivos y percepción ciudadana

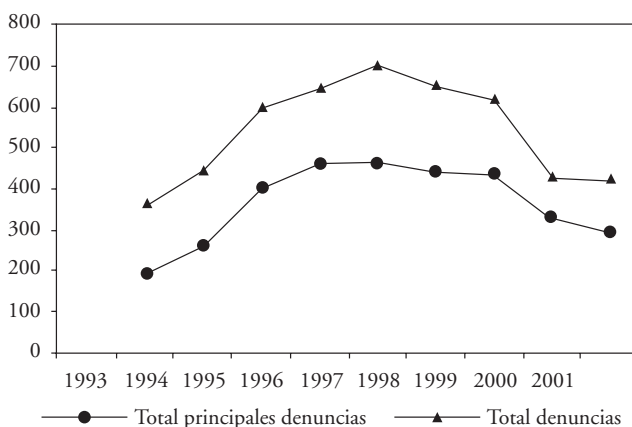
Desde que Cuauhtémoc Cárdenas tomó posesión como Jefe de Gobierno en diciembre de 1997, una preocupación central del Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha sido, no sólo abatir los índices delictivos, sino trascender al terreno de la percepción ciudadana, en el que hasta hoy, sigue predominando el temor al delito. Así, en el discurso gubernamental se sostiene que los índices delictivos en nuestra ciudad se han reducido, como señala el tercer informe de gobierno presentado por Rosario Robles a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: "...todos estos esfuerzos han producido resultados alentadores (...) logramos contener la línea ascendente en la incidencia delictiva y, más aún, en estos tres años esa línea se ha vuelto descendente. Así se refleja en el promedio diario de denuncias presentadas por la Comisión de Delitos. Desde 1993, el promedio fue creciendo hasta alcanzar el punto más alto: 700 denuncias en 1997. A partir de ahí empieza la disminución hasta llegar en este año a 498 denuncias" (Robles 2000). En el mis-

5 La coordinación de la encuesta y el sondeo la asumieron los investigadores: Georgina Isunza Vizuet, Esther Martínez Villarreal, Juan Carlos Hernández Esquivel y Benjamín Méndez Bahena. Asimismo, colaboraron los estudiantes del Programa Institucional de Formación de Investigadores: Ruperto Nolasco Hernández, Oscar Martínez López, Alejandro Balan Jiménez, Leticia Cruz Montalvo, Guillermo Hernández Hernández, Luis Montoya Jiménez y José Luis Carmona Rocha.

mo sentido, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sostiene que: “las dependencias y el personal descrito se ocuparon, en el lapso a que se refiere este informe —5 de diciembre de 2000 a 15 de marzo de 2001—, de atender 43.127 presuntos delitos del fuero común, lo que significó un promedio diario de 435.6 delitos. Este número, comparado con el mismo período del año anterior, representa una disminución del 14.6%” (ver gráfico 1).

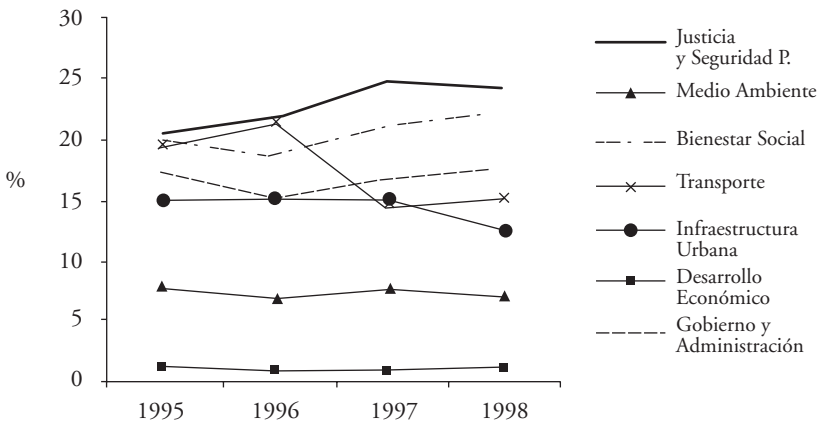
Empero, la presentación de estos datos generó un fuerte debate entre algunos medios de comunicación masiva y funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, en el que los primeros señalan la existencia de una ola de violencia ejemplificada por quince homicidios ocurridos en el DF durante las tres primeras semanas del mes de febrero y nueve policías muertos en los tres primeros meses del año 2001, comparados con un total de doce en el año 2000, mientras las autoridades argumentan que el incremento del delito en nuestra ciudad es, más que una realidad, “una percepción de la ciudadanía alimentada por la labor televisiva de nota roja”. Más allá de la disminución en el número de denuncias levantadas por los habitantes de la capital del país ante las agencias del Ministerio Público, que no necesariamente significan un decremento en el número de ilícitos cometidos, resulta razonable que los ciudadanos supongan manipulación de las estadísticas criminales para explicar la reducción del nivel de delitos aludida por las autoridades capitalinas.

Gráfico 1
Promedio diario denuncias en el DF 1993-2001



Por otro lado, el tradicional reconocimiento de que una de las obligaciones del Estado consiste en proporcionar seguridad a la vida y posesiones de sus ciudadanos, se traduce en la formación de cuerpos especializados encargados de combatir la delincuencia en, prácticamente, todas las sociedades contemporáneas. En los años recientes, como una respuesta a la tendencia al aumento de la delincuencia, el Gobierno del Distrito Federal (y hasta 1997 el Departamento del Distrito Federal) ha destinado un porcentaje cada vez mayor al ámbito de la seguridad pública, en detrimento de otras tareas sustantivas, como el transporte⁶, los programas de desarrollo económico y de medio ambiente, como se puede apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2
Presupuesto ejercido por ámbito de acción
Distrito Federal, 1995-1998

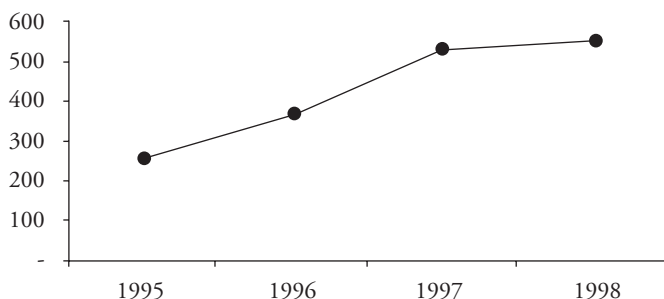


Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta Pública del D. F.

Sin embargo, este incremento al presupuesto no se ha traducido, al menos en el corto lapso que media entre 1995 y el año 2000, en un menor costo por detenido, de acuerdo a las propias fuentes oficiales, como lo indica la gráfico 3.

6 En otro trabajo se analizará el comportamiento del gasto en materia de seguridad pública, así como su relación con otros programas de gobierno.

Gráfico 3
Costo por detenido, DF 1995-1998



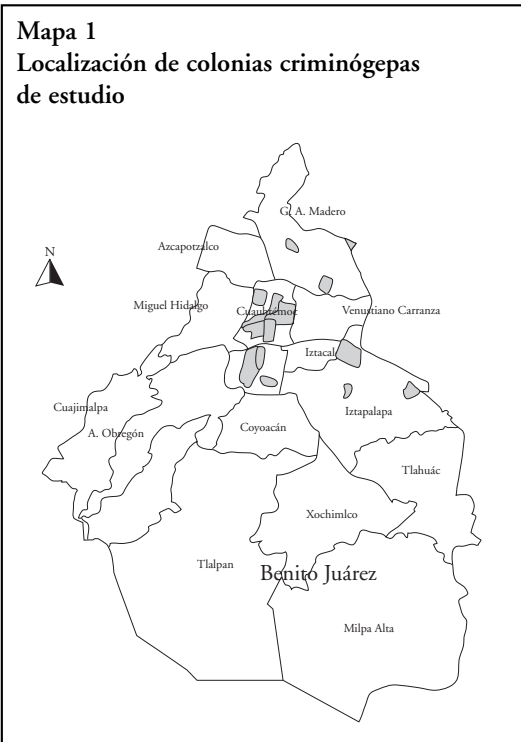
Fuente: Elaboración propia con base en información de la PGJDF.

Esta situación pone el acento en la necesidad de realizar la evaluación de las instituciones encargadas de la prevención del delito y procuración de justicia, que en lo fundamental son la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), en términos de la eficiencia en el ejercicio del presupuesto asignado anualmente, rompiendo con la añeja concepción del gasto necesario pero no evaluable que ha prevalecido. Probablemente, un análisis pormenorizado de la distribución presupuestal al nivel de los Programas de Gobierno prioritarios, acompañado del seguimiento de los costos de operativos policiales y costos por detenido refuerce la idea de prevenir el delito, aplicando en consecuencia políticas sociales que incluyan este importante factor.

Victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública

Consideraciones metodológicas

La encuesta “Victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública” fue aplicada entre el 5 y el 13 de febrero del año 2001 a residentes de las colonias: Agrícola Oriental, Narvarte, Portales, Lindavista, Juárez, Santa María la Rivera, Centro, Doctores, Guerrero, San Juan de Aragón, Roma,



Santa Martha Acatitla, del Valle, San Felipe de Jesús y Leyes de Reforma, ubicadas en las Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa, según se puede apreciar en el mapa N° 1.

El objetivo de la encuesta consistió en generar una base de datos que permitiera identificar las características delictivas, calcular el 'índice de impunidad' (delitos no denunciados y/o no castigados) e indagar el sentido de la percepción ciudadana en estas colonias. También permite explorar el grado de participación

ciudadana en las acciones preventivas, y, finalmente, evaluar la eficiencia de la acción policial y de la acción institucional en estas colonias.

Para aplicar la encuesta se seleccionó una muestra de 458 observaciones a residentes de las colonias aludidas, con un nivel de significación del 95% y un nivel de precisión del 0.05%, elaborada con base en un criterio de estratificación por asignación proporcional y aplicando el criterio de Hoffman, que señala que el número mínimo de observaciones por estrato es de 20. Con el propósito de obtener una apreciación más significativa sobre el problema de la seguridad, se entrevistó únicamente a residentes de estas colonias, desechando el testimonio de personas que sólo estuvieran de paso o de quienes no son residentes y laboran en esas colonias.

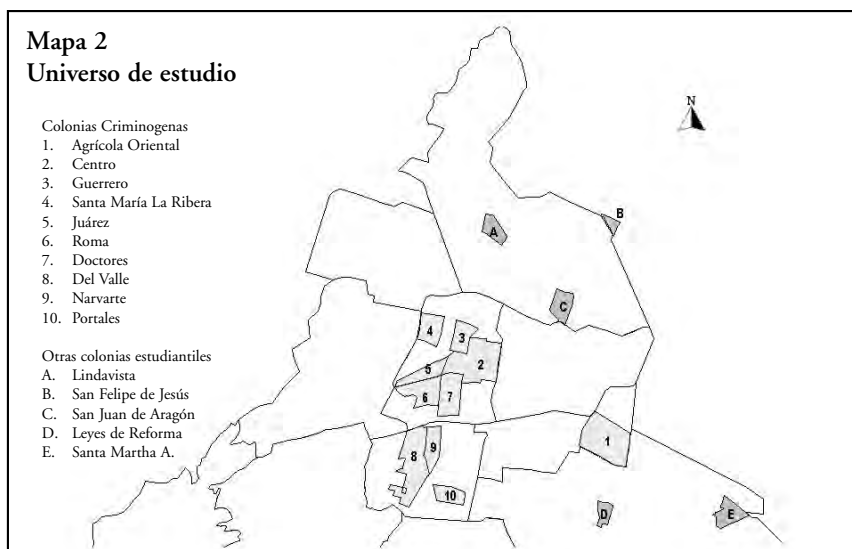
El cuestionario se dividió en cuatro partes. La primera, se integró con preguntas de control en las cuales se identifican los datos generales del informante (sexo, edad, grado máximo de estudios, ocupación principal e in-

greso familiar). En este caso se muestra el perfil de los residentes entrevistados, del total de encuestas aplicadas: el 59.3% correspondieron a mujeres; el 33.8% se ubican en el rango de 25 a 34 años de edad; el 24.6% de los entrevistados manifestó tener estudios de nivel primario, el 25.1% de secundaria y el 28.3% de bachillerato; en lo referente a la ocupación principal destacan el grupo dedicado al hogar (33.6%) y trabajadores por cuenta propia (25.7%). Finalmente, en el renglón de los ingresos, un poco más de la mitad de los entrevistados (51.4%) consideró que el monto de las percepciones totales de su familia se ubica en el rango de uno a cuatro salarios mínimos (de \$1.201 a \$4.800).

La segunda parte del cuestionario comprende los aspectos relacionados con la percepción de la seguridad pública y ocurrencia del delito, se constituyó con nueve reactivos que persiguen determinar las características de las conductas delictivas y el *modus operandi* en las colonias de estudio. La tercera parte del cuestionario, denominada 'disposición hacia las autoridades' se compone de seis preguntas que señalan la opinión y el grado de confianza de los vecinos respecto al papel que juegan las autoridades policiales en esas colonias; se mide asimismo la efectividad del operativo policial implementado en 10 de las 15 colonias de la muestra y el reporte de los delitos a los números telefónicos oficiales. Finalmente, el apartado 'percepción pública sobre la delincuencia' está orientado a identificar, de acuerdo a la opinión de los entrevistados, las principales causas que motivan el incremento del delito y las soluciones que identifica la ciudadanía para revertir este problema. En ambos casos, se les pide que de una serie de 10 problemas y 10 soluciones identifiquen, respectivamente, los tres primeros lugares, lo que permite jerarquizar las respuestas.

Esta encuesta se complementó con el "Sondeo de opinión ciudadana sobre los comités vecinales de seguridad pública"⁷, aplicado a las mismas colonias del 2 al 7 de mayo de 2001, con el mismo tamaño de muestra y metodología que la encuesta de victimización.

7 Coordinó este sondeo el mismo equipo de investigadores y estudiantes del Programa Institucional de Formación de Investigadores: Ruperto Nolasco Hernández, Oscar Martínez López, Alejandro Balan Jiménez, Leticia Cruz Montalvo, Guillermo Hernández Hernández, Luis Montoya Jiménez, José Luis Carmona Rocha.



Caracterización de las colonias

En el mapa No. 2, se puede observar que las colonias seleccionadas para aplicar la Encuesta suelen colindar entre sí, además de tener proximidad con amplias zonas de colonias en las que también se ha detectado un alto nivel de inseguridad.

Estas colonias se localizan al centro y al noroeste del Distrito Federal. Es importante destacar que estas colonias representan distintas situaciones habitacionales respecto a la conformación de la población que las habita. De ellas, ocho pueden considerarse como colonias populares, esto es un 53%. Por su parte, las colonias que se definen como de tipo residencial son seis, que representan el 40%.

Las primeras diez colonias que se muestran en el mapa 2, han sido seleccionadas en virtud de que el Gobierno del Distrito Federal las considera como las de mayor índice delictivo, de acuerdo con el número de denuncias que se registran en la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (GDF 2001), y en donde desde diciembre de 2000 se ha efectuado un operativo policial permanente para disminuir los índices delictivos. Las colonias numeradas de la A a la E, se incluyeron bajo el criterio de que también son zonas con altos índices delictivos, pero que por su ubicación fuera del área centro de la ciudad, podían ser comparadas con aquéllas.

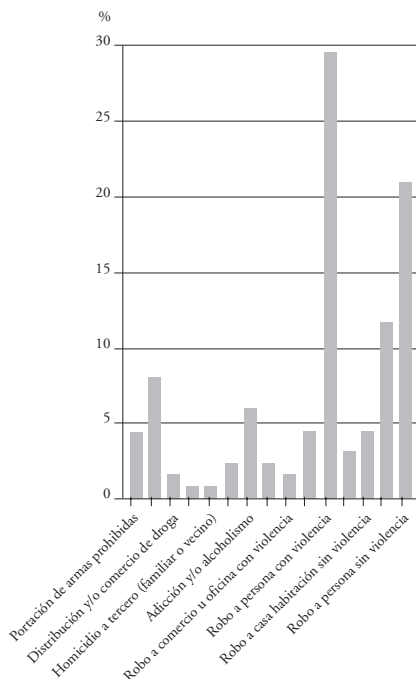
Residentes víctimas de ilícitos

De los ciudadanos entrevistados, el 76.7% (352 personas) declaró no haber sido víctima de delito alguno en su colonia de residencia en el último año, lapso que comprende de febrero del año 2000 a febrero de 2001. Del restante 23.3% (106 personas), la mitad (50.4%) afirmó haber sufrido los ilícitos tipificados como ‘robo a persona con violencia’ (20.9%) y ‘robo a persona sin violencia’ (29.5%). El otro delito que destaca por su importancia es el ‘robo de auto o vehículo sin violencia’, con un 11.5% de los ilícitos cometidos en la colonia del encuestado, como se aprecia en el gráfico 4.

Lo anterior significa que, aproximadamente, dos de cada diez residentes de estas colonias han sufrido algún tipo de delito en el periodo de estudio, que uno de cada diez ha sido asaltado en las calles de su propia colonia, y que uno de cada diez ha sido víctima de robo de autopartes a su vehículo o le ha sido robado su automóvil en las inmediaciones de su domicilio.

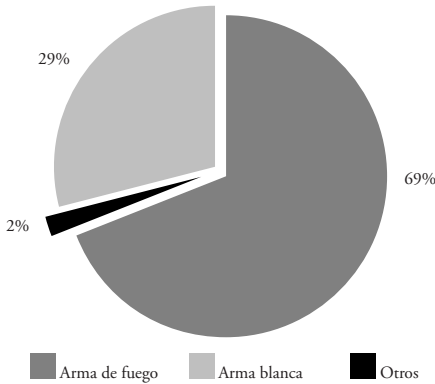
Al solicitar mayores detalles sobre los delitos se observó, como lo muestra el gráfico 5, que el 69.4% fueron cometidos utilizando un arma de fuego para amagar a la víctima, situación que confirma la facilidad con que éstas pueden obtenerse, debido al elevado tráfico que de ellas existe en algunos lugares de la ciudad de México, entre los que destaca el barrio de Tepito.

Gráfico 4
Delitos predominantes (%)



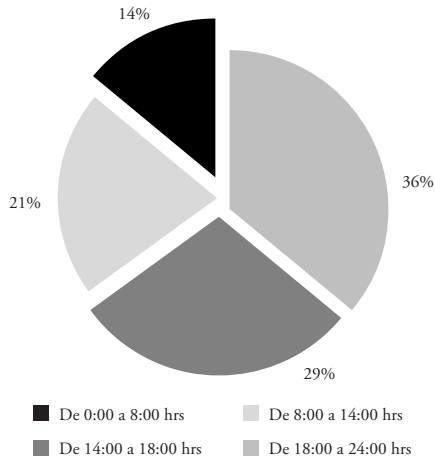
Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Gráfico 5
Tipo de arma empleada durante un ilícito con violencia



Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Gráfico 6
Horario de ocurrencia del delito



Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Asimismo, se desprende que el 69.2% se cometen en la calle o avenida, mientras el 15% se realiza en transportes públicos de pasajeros. También llama la atención el horario en que acontecen, pues existe una mayor incidencia en la tarde y noche: los datos señalan que de las doce de la noche a las ocho de la mañana se registra únicamente el 14% de los delitos (0:00-8:00 hrs=14%), que en el lapso de las ocho de la mañana a las dos de la tarde acontecen el 21.5% de los ilícitos (8:01-14:00 hrs=21.5%), que entre las dos y las seis de la tarde se cometen el 29% (14:01-18:00 hrs=29%) y, finalmente, entre las seis de la tarde y las doce de la noche se denunciaron el 35.5% del total de los delitos (18:01-24:00 hrs=35.5%) (gráfica 6). De lo expuesto, se deduce que el principal *modus operandi* de la delincuencia, al menos en las colonias estudiadas puede tipificarse como: robo a persona cometido en la vía pública, utilizando arma de fuego, preferentemente después de las dos de la tarde. Esta caracterización podría ayudar, si se difunde ampliamente y acompañada de medidas sugeridas por la autoridad, a prevenir

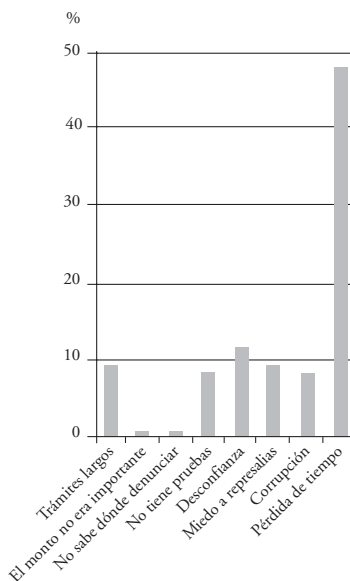
la comisión de delitos. Del mismo modo, puede auxiliar a diseñar estrategias policiales.

Una aproximación al nivel de impunidad

La elaboración y confiabilidad de las estadísticas delictivas están condicionadas al avance de los gobiernos democráticos, poderes judiciales independientes y participación ciudadana en la prevención del delito. Sin embargo, en la ciudad de México aún existe una gran distancia entre el problema real y lo que pueden reflejar las cifras. Por otro lado, la mayor eficiencia de los sistemas de justicia se logra cuando al aumento de los delitos le corresponde un aumento en el número de presos, es decir, con la reducción de la impunidad.

Adicionalmente, el ciudadano común percibe altos grados de ineficiencia en los sistemas de justicia, principalmente por la corrupción de los cuerpos policiales y judiciales y la desconfianza en las autoridades, pero además porque su principal fuente de información — ante la dificultad de acceso a los sistemas de información elaborados por la PGJDF⁸— son los medios masivos de comunicación, que alimentan la sensación de inseguridad. En el fondo, lo que la ciudadanía reclama es que haya menos delitos, aunque utilice como medio el reclamo de mayor penalización. Pa-

Gráfico 7
Causas por las que no se denuncian los delitos



8 Hasta el gobierno de Cárdenas y Robles, que inicia un sistema de monitoreo de los delitos denunciados en las páginas de Internet y los reportes correspondientes en las agencias autorizadas. Sin embargo, los datos no se difunden masivamente.

radójicamente, la mayor penalización es una demanda prácticamente imposible de satisfacer, debido a que de las denuncias recibidas, muy pocas culminan con una sentencia a prisión, hecho favorecido además por la saturación del sistema penitenciario en México. Se estima que en Estados Unidos, de cada 1.000 delitos que se comenten, 339 se denuncian, 54 implican un arresto, 26 son condenados, 13 encarcelados y 6 sentenciados a prisión. Bajo esta lógica de la ley del embudo operan todos los sistemas de justicia penal en el mundo (Carranza 1997).

En el caso que nos ocupa, en referencia a la impunidad destacan tres fenómenos: en primer lugar, la encuesta señala que el 76.6% de los ilícitos no fue denunciado ante las autoridades correspondientes, argumentando, entre otras, razones la pérdida de tiempo en el 48.8% de los casos, y trámites largos en el 9.8%, resultando que el 58.6% de los delitos no llegan al conocimiento del gobierno local por motivos vinculados al funcionamiento administrativo del Poder Judicial (ver gráfica 7), situación que se puede explicar además por el escaso desarrollo de una cultura de la denuncia ciudadana.

En el segundo aspecto, vinculado a la impunidad, los tabulados de la encuesta indican que de aquellos delitos denunciados ante la autoridad competente (que corresponden al 23.4% del total) sólo el 44% continuó

Cuadro 1
¿Continúa con el proceso de denuncia?

<i>Respuesta</i>	<i>%</i>
Sí	44.0
No	48.0
No contestó	8.0
TOTAL:	100

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública, 2001.

con el proceso derivado de la 'averiguación previa'. Esto significa que, únicamente, en el 10.28% de los delitos ocurridos la víctima realizó la denuncia y estuvo dispuesta a continuar el proceso penal, por lo que el índice de impunidad se calcula en un 89.7%⁹, como se muestra en el cuadro 1.

9 Se calculó restando al total de residentes que habían sido víctimas de algún delito, fuera o dentro de su colonia (205 residentes), las denuncias y los que continuaron el proceso judicial ante el Ministerio Público. Este dato podría ser aún mayor como consecuencia de los procesos que no culminan en sentencia condenatoria; se ignora el dato sobre la culminación del juicio y la sentencia correspondiente, pues éste no fue captado por la encuesta.

El tercer aspecto se desprende de la pregunta: “En caso de haber sido testigo, ¿ha reportado algún delito a los números de emergencia?”. El 82.4% de los residentes afirmaron que no realizaron ninguna denuncia. Quienes optaron por denunciar prefirieron hacerlo al teléfono 061 de la PGJDF (7.6%), teniendo como segunda opción el número 5658 1111 de LOCATEL (3.5%) y en último lugar (2.8%) al teléfono 5200 9000 de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

Cuadro 2
En caso de haber sido testigo, ¿ha reportado algún delito a los números de emergencia?

Opciones	%
PGJDF	7.6
SSP	2.8
Locatel	3.5
Ninguno	82.4
No contestó	3.7
TOTAL:	100.0

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Un estudio realizado por investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (González 2000) en el Distrito Federal (enero de 2000) calcula un índice de impunidad del 97%, mientras que la investigación realizada por el CIECAS en las quince colonias aludidas, muestra niveles de impunidad, de victimización y de denuncia más bajos a los reportados en el Distrito Federal, de 89%, en las colonias aludidas. Señala el citado trabajo de la UAM un índice de ‘victimización directa’ de 26.1% (*versus* 23.3% en las 15 colonias) y un índice de denuncia del 15% (23.4% en las quince colonias). Destacan las colonias Juárez y Narvarte por presentar los índices de denuncia más elevados (superiores al 50%).

A partir del análisis precedente, podemos sostener que las estrategias empleadas para prevenir y combatir el delito en estas colonias, tienen mayor eficiencia relativa y ya han generado sus primeros resultados en términos de fortalecer la denuncia y de combatir la impunidad, a pesar de que no se refleje en la percepción ciudadana.

Sin embargo, un segundo aspecto de orden cualitativo induce a reflexionar acerca del contraste entre la exigencia ciudadana en torno a la eficiencia de las estrategias empleadas para prevenir y combatir el delito en estas colonias y la escasa disposición de los ciudadanos para denunciar los delitos en caso de haber sido víctima o testigo de alguno (sobre todo en las colonias Santa Martha, Santa María la Ribera, Doctores y Guerrero).

Asimismo, el desconocimiento de los programas de trabajo de los cuerpos policiales y la falta de difusión de los números telefónicos a los que pueden realizarse reportes de emergencia, indican que existe la necesidad de realizar intensas campañas de promoción, pues un importante número de entrevistados manifestó desconocerlos.

Confianza en autoridades policiales

Un aspecto central, en el funcionamiento de los programas de seguridad pública, radica en la confianza que los ciudadanos depositen tanto en las instituciones como en los policías y funcionarios. La encuesta se propuso indagar la percepción ciudadana en este terreno, asignando tres rangos de confianza: nula, poca y mucha. La información sistematizada en el cuadro 3 señala que el 84.3% de los ciudadanos tienen nula o poca confianza en las autoridades policiales. Pero aún más, el 56% de ellos manifestó tener nula confianza. En el otro extremo,

tan solo el 15.7% declaró tener mucha confianza.

Cuadro 3
¿Tiene confianza en las autoridades policiales?

	%
Mucha	15.7
Poca	28.3
Nula	56.0
Total	100.0

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Al interrogar a los ciudadanos sobre las causas que motivan su desconfianza, la encuesta reveló que las tres cuartas partes (75.4%) de las personas interrogadas perciben a las autoridades como coludidas con los delincuentes, pues más de la mitad (54.5%) de los entrevistados los cree corruptos y uno de cada

cinco (20.9%) afirma que los propios policías cometen delitos. Esta idea contrasta con la del 20.4% de los entrevistados que atribuye la falta de confianza a la insuficiente capacitación de los policías.

Gráfico 8
Comportamiento de la presencia policial en la colonia

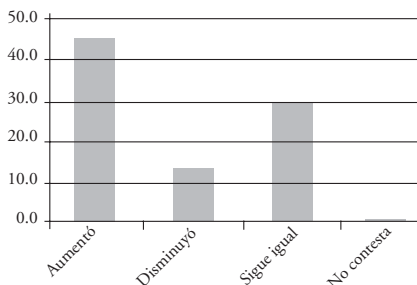
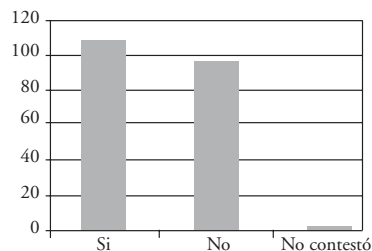


Gráfico 9
¿Es más segura su colonia?



Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y percepción ciudadana sobre la seguridad pública en el D. F. 2001.

Los operativos policiales

Como se mencionó al inicio de este trabajo, una de las primeras acciones del gobierno de AMLO en materia de seguridad pública fue la instrumentación de un operativo policial entre los meses de diciembre del año 2000 y enero de 2001 en las diez colonias más conflictivas del Distrito Federal¹⁰. Al diseñar la encuesta, se consideró oportuno preguntar a los residentes su percepción sobre los resultados de tal operativo. Los datos revelan una apreciación sumamente diferenciada e incluso contradictoria. En el gráfico 8 se aprecia que casi la mitad de los residentes (47.9%) detectó mayor presencia policial durante la aplicación del operativo, aspecto en el que se puede considerar un efecto positivo¹¹. Sin embargo, solo un poco más de la mitad de los entrevistados (51.8%) considera más segura su colonia tras el operativo (gráfico 9) cuestionando su efectividad. Finalmente, poco me-

10 Este operativo continúa vigente a la fecha en las mismas colonias.

11 Un interesante análisis sobre el 'efecto cucaracha' (mudanza de la delincuencia hacia otras colonias en el lapso que dura el operativo) podría realizarse si se dispone del índice delictivo por colonia que semanalmente elabora la Secretaría de Seguridad Pública del DF

nos de la mitad (48.6%) opinó que la efectividad del operativo en su colonia fue nula; casi una cuarta parte consideró que poco efectivo, y el 22.5% que muy efectivo. Esto significa que no basta con realizar operativos e incluso obtener buenos resultados, cuando los hay, para ganar la confianza ciudadana.

La perspectiva ciudadana sobre las causas de la incidencia delictiva

Otro aspecto que la encuesta procuró investigar fueron las razones que, a juicio de los residentes en las colonias con mayor incidencia delictiva en el Distrito Federal, han motivado esta situación. En este aspecto, se procedió solicitando a cada entrevistado que seleccionara los tres problemas que en su opinión contribuyen en mayor medida al aumento de la delincuencia. Problematizando las tres respuestas obtenidas en cada cuestionario se reunieron las opciones en tres grupos: los fenómenos de naturaleza económica (empleo y pobreza), los de índole social (desintegración familiar, falta de educación, pérdida de valores morales y consumo de drogas o alcohol) y los de tipo institucional (impunidad, venta de armas, falta de vigilancia, y corrupción de autoridades). El resultado se muestra en el cuadro 4, de él se desprende una interpretación que ubica a los factores de índole económica (principalmente la falta de empleo) como la indiscutible primera causa (57.3%), seguidos de los factores de tipo social (42%) y de los de origen institucional (34.2%).

Cuadro 4
Causas de incidencia del delito (porcentajes)

<i>Problema</i>	<i>Primera causa</i>	<i>Segunda causa</i>	<i>Tercer causa</i>
Falta de empleo	49.2	12.2	5.2
Pobreza	8.1	15.3	6.8
Económicas	57.3	27.5	12.0
Desintegración familiar	4.8	8.7	9.2
Consumo droga o alcohol	11.3	13.9	13.7
Pérdida de valores morales	3.3	6.8	10.7
Falta de educación	5.2	12.6	14.2
Sociales	24.6	42.0	47.7
Falta de vigilancia	3.9	5.4	12.2
Venta de armas	0.4	1.5	2.6
Impunidad	2.2	1.7	6.1
Corrupción de autoridades	11.1	19.8	13.3
Institucionales	17.6	28.5	34.2
No contestó	0.4	2.0	6.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: CIECAS, Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad pública, 2001.

Representatividad de los Comités Vecinales de Seguridad Pública

Como se indicó al inicio de este trabajo, uno de los ejes estratégicos en seguridad pública que plantea el actual Gobierno del Distrito Federal ha sido la participación ciudadana en el marco de la formulación de una política preventiva. Sin embargo, como reconoce el propio GDF: “se ha carecido de una estrategia de acciones preventivas para contrarrestar la incidencia delictiva, independientemente de la instalación de Comités de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito” (GDF 2001: 9). En este sentido, se afirma que la estrategia gubernamental “buscará la confianza de los habitantes de la Ciudad de México para lograr una visión compartida entre autoridades y habitantes, y con ello rescatar la ciudad del crimen y juntos mejorar las condiciones de vida de todas las personas que viven en esta ciudad, trabajando estrechamente con los comités vecinales” (ídem: 17).

Con este objetivo, se plantea la participación activa de los 1.352 comités vecinales en acciones destinadas a la prevención del delito, y a través del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, se destinaron 700 millones de pesos a los Comités Vecinales para la instalación de alarmas conectadas a la jefatura del sector de policía o alarmas vecinales; la colocación de luminarias; la compra de cuatrimotos —para lugares de difícil acceso—, bicicletas o autopatrullas; la adquisición de radiolocalizadores para policías y vigilantes o radios de intercomunicación vecinal, y la remodelación de módulos de seguridad y servicio social (GDF 2001). Según lo establecido en el Programa, a cada Comité le serán entregados recursos que van de los \$350.000,00 en el caso de las colonias más seguras, hasta \$650.000,00 en aquellas que los índices de delincuencia sean mayores, los cuales serán aplicados por cada Delegación en la opción definida, de las mencionadas líneas arriba por cada Comité.

Con la intención de conocer, de forma somera, la incidencia de estos comités en el ámbito local, se efectuó un sondeo en las quince colonias estudiadas durante el mes de abril de 2001, en donde se preguntó a los vecinos residentes sobre su conocimiento y participación en los Comités Vecinales, para medir en qué grado la ciudadanía se identifica con estos órganos representativos¹².

Participación y representatividad

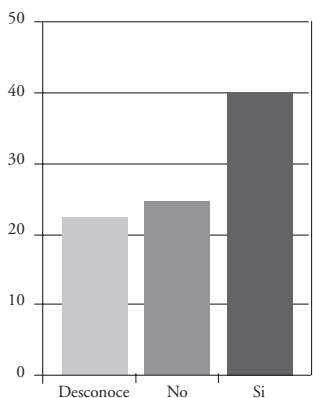
De acuerdo a los datos obtenidos del sondeo, se registró que el 25.7% de los entrevistados participaron en la elección de los miembros del Comité Vecinal, mientras que el resto no emitieron su voto. Sólo el 21% de los entrevistados conocen a sus representantes vecinales. Esto manifiesta que los Comités Vecinales tienen una escasa capacidad de convocatoria en la elección de sus representantes y cuentan con muy poca representatividad, por lo que no pueden catalogarse como instancias en las cuales la ciudadanía se reconozca y pueda expresar su voluntad para participar en las acciones preventivas encomendadas por el estado.

12 Para esta finalidad se tomó el mismo tamaño de muestra que en la encuesta levantada en febrero.

Desde la perspectiva territorial, se observa que existen distintos grados de participación de la población con estos comités. Destaca, por ejemplo, el caso de la colonia Lindavista, donde la proporción de personas que eligieron y conocen a sus representantes alcanzó el 50%, mientras que en colonias como San Felipe de Jesús o San Juan de Aragón este porcentaje no supera el 10%.

Prevención y seguridad pública

Gráfico 10
¿Ha reportado beneficios a su colonia el comité?



Fuente: CIECAS, Sondeo de opinión sobre los comités ecinales de Seguridad Pública, 2001.

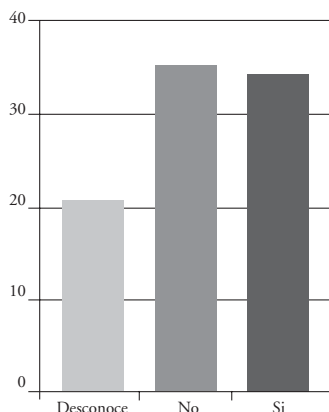
En opinión de los entrevistados que conocen a sus representantes vecinales, los que indican que los Comités han reportado beneficios a su colonia representan el 42.9%, mientras que el resto dio respuestas divididas: un 27.6% señaló que no se observaban beneficios y un 25% que desconoce si los Comités han beneficiado con sus acciones a las colonias (ver gráfico 10).

Por colonias se tiene nuevamente que en Lindavista más del 88% de los entrevistados reportan que los Comités han beneficiado a su colonia, mientras que en colonias como Leyes de Reforma o San Juan de Aragón no ha sucedido así o se desconoce completamente.

Esto se corrobora al preguntar a los residentes si los Comités han difundido los resultados de sus acciones en reuniones públicas o informes por escrito. Aquí se observa, de acuerdo al gráfico 11, que la mayor parte de los Comités no difunden al resto de la población si se ha realizado la gestión de alguna acción con las autoridades. Aunque se realicen acciones en beneficio de la comunidad, se carece de mecanismos que den cuenta a la población

Esto se corrobora al preguntar a los residentes si los Comités han difundido los resultados de sus acciones en reuniones públicas o informes por escrito. Aquí se observa, de acuerdo al gráfico 11, que la mayor parte de los Comités no difunden al resto de la población si se ha realizado la gestión de alguna acción con las autoridades. Aunque se realicen acciones en beneficio de la comunidad, se carece de mecanismos que den cuenta a la población

Gráfico 11
¿El comité ha dado a conocer los resultados de sus acciones mediante informes o reuniones públicas?



Fuente: CIECAS, Sondeo de opinión sobre los comités ecinales de Seguridad Pública, 2001.

sólo un 24.5% de los entrevistados emitió una respuesta positiva. Nuevamente, en la colonia Lindavista se observa que la participación en las reuniones del Comité Vecinal es más alta que en el promedio de las colonias (66% contra 24.5%), mientras que en otras colonias la participación es menor, principalmente en colonias como Guerrero, Leyes de Reforma, Narvarte, etc.

Esto significa que los Comités Vecinales de las colonias populares enfrentan mayores obstáculos en su labor preventiva y tienen menor representatividad que en colonias residenciales de ingresos medios y altos, de donde se podría derivar su mayor capacidad de gestión.

Reflexiones finales

El estudio de caso realizado en las quince colonias más conflictivas del Distrito Federal revela que no coincide el discurso gubernamental con la percepción ciudadana, porque prevalece la impunidad y la desconfianza. Si bien

del papel que desempeñan los comités. En los casos en los cuales se informa, predominan las reuniones públicas, pero se carece generalmente de reportes o documentos escritos.

En los casos de las colonias Santa María la Rivera y Lindavista predomina la difusión de las acciones del Comité, mientras que en Leyes de Reforma o Narvarte se desconocen las actividades de sus respectivos Comités.

Un tercer elemento presente tiene que ver con la participación directa de la ciudadanía en los Comités Vecinales. A la pregunta de “¿Asiste a las reuniones que convoca el Comité Vecinal?”

se ha avanzado en la reducción de la impunidad, el incremento de la denuncia ciudadana y en una mayor presencia policial, no se ha avanzado lo suficiente en la construcción de un nuevo tipo de relación entre ciudadanos y gobierno. Los residentes reconocen una mayor movilización policial en estas colonias, aunque no se asocia necesariamente a una mayor seguridad.

Se puede vislumbrar que esta intensa acción gubernamental y la aplicación de nuevas estrategias de seguridad y prevención delictiva, tienden primeramente a resarcir las bases de confianza pero no se ha logrado del todo, en parte porque la moralización y profesionalización de los cuerpos policiales han sido políticamente conflictivas y no se han consolidado, pero además los medios de comunicación masiva ejercen una influencia negativa en la percepción ciudadana. En efecto, los medios de comunicación ritualizan ciertas imágenes de la violencia urbana e, indudablemente, incrementan el temor al delito y la sed de venganza, más que el sentido de justicia, contribuyendo a generar entre los habitantes ciertas actitudes defensivas que, en algunos casos, son igualmente violentas, como la justicia en mano propia que en los últimos años se ha incrementado¹³.

Es importante resaltar que aún es escasa la cultura de la denuncia ciudadana, pero se está gestando. Su fortalecimiento conlleva la aceptación consciente entre la población adulta de su carácter de ciudadano, asumiendo en consecuencia sus derechos y sus obligaciones, entre las que se encuentra, precisamente, la colaboración con las autoridades en la denuncia y prevención del delito, acción que puede ser más fructífera mediante la creación de redes que procuren la inserción de actores colectivos en las decisiones públicas, tales como las asociaciones de residentes, las agrupaciones de comerciantes e industriales, organizaciones laborales, las asociaciones religiosas y las iglesias, los comités ciudadanos de prevención del delito, las asociaciones de padres de familia en las escuelas de nivel básico y medio, e incluso de bachillerato en algunos casos, etcétera.

Así, la inclusión de la ciudadanía en el diseño de estrategias para combatir el delito y propiciar la seguridad pública es otro de los imperativos. Los beneficios de estas acciones serían múltiples: contribuirían a generar un esquema permanente de monitoreo de la información por parte de la ciuda-

13 Situaciones especialmente conflictivas en el sur del Distrito Federal, en áreas semi-rurales, como el caso de Magdalena Petlalcalco y Tulyehualco.

danía; mayor transparencia en el manejo de recursos, reducción de la discrecionalidad en la aplicación de la ley y del tiempo implicado en la denuncia; finalmente, generarían mayor confianza en las víctimas para emitir la denuncia y colaborarían decisivamente en la reducción de los niveles de impunidad que existen actualmente.

Respecto al trabajo de los Comités Vecinales, se observó un impacto diferenciado en el territorio, ya que en las colonias populares tienen una menor capacidad de convocatoria y menor representatividad, con respecto a las colonias de ingresos medios y altos. Al parecer prevalece la vieja cultura política (corporativista y clientelar) que no se ha adaptado a los esquemas de participación requeridos por las nuevas estrategias de seguridad ciudadana. En este sentido, se recomienda promover nuevos mecanismos de representación, ampliar la capacidad de convocatoria hacia los residentes, respetar la estructura orgánica de las asociaciones civiles, empresariales, de comerciantes y de todo tipo que han tenido gestiones exitosas en la materia.

Asimismo, es necesario, a fin de fomentar las bases de confianza ciudadana en las autoridades, un manejo transparente de la información sobre el comportamiento delictivo por colonia, de tal forma que los Comités Vecinales tengan acceso oportuno a ella y la difundan entre los residentes.

Bibliografía

Aniyar de Castro

- 1998 *La participación ciudadana en la prevención del delito: antecedentes, debates y experiencias. Los comités de seguridad vecinales*. Ponencia presentada en la reunión de expertos, "La prevención de la violencia como objeto de investigación y de programas de acción", convocada por la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Buenos Aires, 15 de septiembre de 1998. Consulta electrónica: dirpyp@correo.secyt.gov.ar

Arriola, Martha María

- 1999 Una experiencia de 'empoderamiento' de la sociedad civil: los foros vecinales de seguridad de la provincia de Buenos Aires, Argentina. En: Revista *Reforma y Democracia*, Cen-

- tro Latinoamericano de Administración y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Carranza, Elías
1997 Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina. En: Carranza, Elías (coordinador) *Delito y seguridad de los habitantes*. México: Ed. Siglo XXI-ILANUD-Unión Europea.
- CIECAS-IPN
2000 *Opinión política en el Distrito Federal*. Encuesta, enero de 2000, Distrito Federal México.
- Consejo Central Regional y Policía Central de Escocia
1996 La estrategia de seguridad para la comunidad, concurso de buenas prácticas, Reino Unido, patrocinado por Dubai, consulta electrónica: <http://habitat.aq.upm.es/bpn/lista.html>
- Gobierno del Distrito Federal
2001 Informe “100 días de Gobierno” presentado por Andrés Manuel López Obrador, 21 de marzo de año 2001, Distrito Federal, México.
- González Placencia, Luis
2000 *Percepción ciudadana de la inseguridad*. Capítulo 4-2º parte pag. 51-59. Ciudad de México. Volumen V, Ciudades Seguras, UAM Azcapotzalco, México.
- Larrauri, Elena
1992 *La herencia de la criminología crítica*. México: Siglo XXI Editores.
- Lugones, Luis Enrique
1999 Nuevos diseños en políticas de seguridad pública. En: Revista *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Robles, Rosario
2000 *Tercer informe de Gobierno*. Ciudad de México, 17 de septiembre de 2000.
- Rotker, Susana (editora)
2000 *Ciudadanías del miedo*. The State University of New Jersey Rutgers, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Travis, Jeremy and Senior Fellow

2000 *Building Knowledge about Crime & Justice in the Global Age: Infrastructure First*. En: Address to the Fifth Biennial Conference of International Perspectives on Crime, Justice and Public Order, The Urban Institute. Italy, Bologna.