

Seguridad Pública

Serie Propuestas

No. 18

Diciembre 2001

2 Visión de Conjunto

3 I. El Papel del Estado en la Seguridad Pública

4 II. La Seguridad Pública en México

4 II.1 Evolución de la Delincuencia

7 II.2 Combate a la Delincuencia

10 III. Análisis Económico de la Delincuencia

10 III.1 Modelo de Costo-Beneficio

11 III.2 Implicaciones

11 III.3 El Costo para la Delincuencia en México

14 III.4 La Política de Cero Tolerancia hacia la Delincuencia

16 Propuestas

18 Bibliografía

Visión de Conjunto

La inseguridad pública es uno de los temas que más han preocupado a la sociedad mexicana en los últimos años. Cada vez son más frecuentes las demandas de ciudadanos y empresas que piden una acción más efectiva por parte de las autoridades para erradicar una actividad que genera temor e incertidumbre entre la población y cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales y en capital humano. En México, la inseguridad pública ha cambiado la configuración de las zonas urbanas, deteriorado la calidad de vida de la población, elevado los costos de operación de las empresas, las cuales tienen que dedicar cuantiosos recursos a la contratación de servicios privados de seguridad y vigilancia. Ha afectado las actividades comerciales y de servicios turísticos en plazas como la Ciudad de México y se ha convertido en un factor que desalienta la inversión y con ello las posibilidades de crecimiento del país a mediano plazo.¹ Además, es una actividad que ha alterado a corto plazo la asignación de los recursos públicos, que de otra forma podrían destinarse, por ejemplo, a educación, vivienda y al combate a la pobreza.

De lo anterior, es claro que el costo de la inseguridad pública es elevado. En términos económicos, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la organización México Unido contra la Delincuencia,² estiman que el costo de la inseguridad pública en México fue de 12.0% del PIB en 1999, el cual es superior al de otras de las principales economías latinoamericanas, pues en un estudio sobre la delincuencia en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo³ estima que en 1999 el costo de la

delincuencia como proporción del PIB en México, Venezuela y Brasil fue de 12.3%, 11.8% y 10.5%, respectivamente.

A fin de analizar el problema de inseguridad pública y presentar propuestas para su combate, el presente ensayo se organiza de la siguiente manera: en la sección dos se analiza el papel del Estado como proveedor del servicio de seguridad pública y en la sección tres se presenta un diagnóstico del problema de la delincuencia en México, de las acciones gubernamentales que se han instrumentado para combatirla y de los resultados alcanzados. Sin embargo, como se verá después, a pesar de los esfuerzos gubernamentales para combatir a la delincuencia, los ciudadanos mantienen una marcada sensación de inseguridad. Ante esta situación, planteamos que no se han logrado los resultados esperados porque no se ha atacado de fondo el problema de incentivos económicos que presenta la delincuencia en el país.

Desde nuestra perspectiva, la mejor forma de combatir a la delincuencia está en la prevención de los delitos, para lo cual es necesario modificar la relación de costos y beneficios que un individuo puede enfrentar como potencial delincuente. Para ello en la sección cuatro se analiza el modelo de costo-beneficio del crimen de Gary S. Becker y, posteriormente, tras ver las implicaciones del modelo y su aplicación en términos de una política de cero tolerancia hacia la delincuencia, hacemos propuestas específicas para México.

1 El crimen organizado, la ineficiencia en la policía, la corrupción en el poder judicial y la falta de transparencia en general, desincentivan la inversión en México de acuerdo con el Foro Económico Mundial en su Reporte de Competitividad Global de septiembre de 2000.

2 David Zúñiga, "La inseguridad cuesta al país 12% del PIB", *La Jornada*, 18 de enero de 2001.

3 Ver Londoño (1999).

I. El Papel del Estado en la Seguridad Pública

En una economía de mercado una de las funciones del Estado consiste en dotar a la sociedad de leyes que permitan la existencia de mercados competitivos y en proteger, mediante un poder judicial eficiente, independiente e imparcial, las garantías individuales, la propiedad privada y los ingresos derivados de las actividades económicas que existan bajo el marco legal. En la medida que estos derechos o la integridad de las personas no se garanticen por la ausencia o el deterioro en el estado de derecho, la sociedad enfrenta costos adicionales para la realización de sus actividades productivas puesto que los individuos cambiarán su comportamiento y la asignación de sus recursos para disminuir la probabilidad de ser víctimas de la inseguridad pública.

Sin embargo, no es eficiente que los agentes privados suministren el servicio de seguridad, puesto que en la producción de bienes públicos, como la seguridad pública, no hay forma de garantizar que se producirán en la cantidad correcta,⁴ pues ningún individuo deseará incurrir en los costos privados de producirlos, toda vez que otros pueden consumir el servicio sin pagar. Además, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en la práctica los esfuerzos privados para incrementar la seguridad

resultan en una proliferación de armas entre la población civil que antes que reducir la delincuencia incrementa el riesgo en las víctimas de ser asesinadas.⁵ Por lo anterior, la seguridad pública es uno de los bienes públicos más importantes que un gobierno debe proveer a la sociedad para potenciar así la asignación eficiente de los recursos, el desarrollo económico y el bienestar. En México, este mandato se reconoce así en el artículo 21 de la Constitución Política.

La seguridad pública es un concepto amplio que abarca desde las decisiones que debe tomar un gobierno en la asignación de sus recursos para la prevención de los delitos⁶ —en detrimento de otros bienes públicos tales como el alumbrado, las carreteras, el drenaje profundo, etc.— hasta la edificación de prisiones y la manutención de los delincuentes. Lo anterior en adición a las decisiones sobre los recursos humanos y materiales que la sociedad debe asignar para la existencia de un cuerpo policiaco, necesario para el descubrimiento y la detención de los presuntos responsables, y para la administración de justicia, que sancione las actividades delictivas mediante leyes que protejan la integridad de los individuos y sus derechos de propiedad. En la sección siguiente se describe la evolución del servicio de seguridad pública en México.

4 La cantidad óptima de un bien público se determina en el punto donde el beneficio que concede la sociedad a una unidad adicional del bien es igual al costo de producir esa unidad adicional.

5 Ver CEPAL (1999).

6 Por delito se entiende el “acto u omisión que sancionan las leyes penales” de acuerdo con el artículo 7o del *Código Penal para el D.F. en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal*.

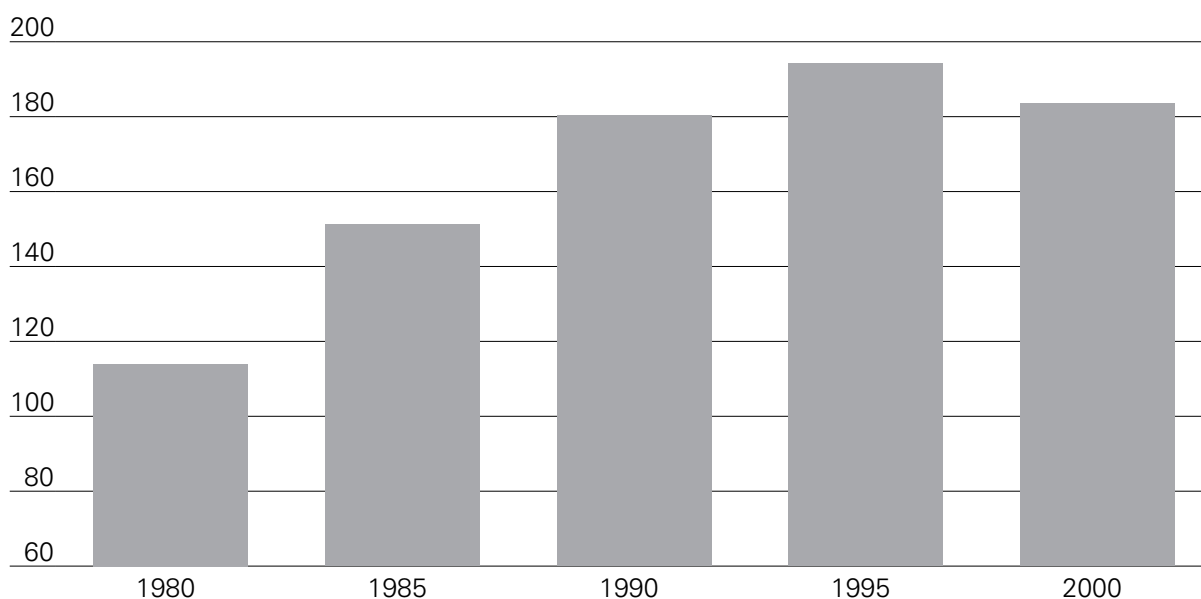
II. La Seguridad Pública en México

II.1 Evolución de la Delincuencia

En México, la inseguridad pública ha aumentado en los últimos 20 años. Según las cifras oficiales que cubren los hechos delictivos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, el número de presuntos delincuentes⁷ del fuero común⁸ se incrementó 122.9% entre 1980 y 2000, en tanto que la población sólo lo hizo en 50.0%. Además, la violencia y las lesiones han sido una característica particular de la inseguridad. En los años de referencia el número de presuntos delincuentes por infligir lesiones aumentó 69.4%.

Los delitos más frecuentes en las últimas dos décadas son aquellos que afectan la propiedad privada de los bienes, pues en este mismo período, el robo o asalto subió 261.5%; los delitos contra la integridad física de las personas, como el homicidio, lo hicieron en 2.9%. Esta situación refleja que las motivaciones económicas como causal de los delitos juegan un papel importante, si bien pueden existir otras de tipo psicológico o sociológico.⁹

Evolución de la Delincuencia en México • Presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes



Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer con datos de INEGI y Conapo

7 Personas a las que se les ha dictado un Auto de Término Constitucional, que puede ser: Auto de Formal Prisión, Auto de Sujeción a Proceso o Auto de Libertad; además, las personas a las cuales no se les pudo seguir un proceso por causas de extinción de la acción penal. Ver INEGI. *Estadísticas Judiciales en Materia Penal* (2001).

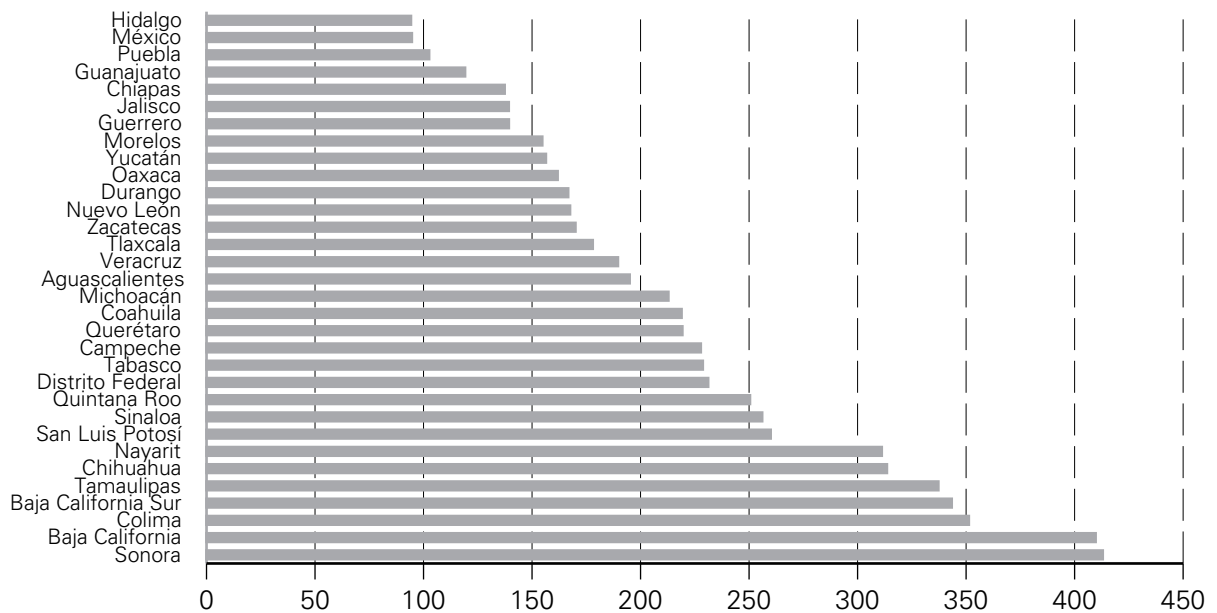
8 Los delitos del fuero común son aquellos que se persiguen por las autoridades locales, en tanto que los fuero federal son perseguidos por las autoridades federales. En 2000, los delincuentes sentenciados del fuero común representaron 83.4% del total.

9 En la experiencia internacional los delitos contra la propiedad también son más frecuentes que aquellos que afectan la integridad física de las personas. Por ejemplo, en Estados Unidos la proporción de delitos contra la propiedad dentro del total de delitos fue del 72.9% en 1999 de acuerdo con el Departamento de Justicia.

Según las más recientes estadísticas judiciales en materia penal del INEGI, en 2000 las principales características sociodemográficas de la delincuencia en México fueron las siguientes:

- a) El número total de presuntos delincuentes fue de 183,976 y de éstos 40.5% se concentró en seis entidades federativas: Distrito Federal (10.8%), Veracruz (7.1%), Estado de México (6.7%), Baja California (5.5%), Chihuahua (5.2%) y Tamaulipas (5.0%). Sin embargo, en términos de presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes, las entidades con mayor incidencia delictiva fueron: Sonora (413.0), Baja California (409.7) y Colima (351.3), en tanto que las entidades con menor incidencia delictiva fueron: Hidalgo (94.2), Estado de México (94.6) y Puebla (102.6). El Distrito Federal ocupó la posición 11 con 231.1 presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes en tanto que el promedio nacional fue de 217.2
- b) El total de delitos por lesión fue de 35,480 casos y 84.0% fue cometido por hombres
- c) El número total de delincuentes sentenciados —aquellos a quienes se ha dictado una sentencia absolutoria o condenatoria— fue de 141,723, de los cuales 90.2% fue de género masculino. En los hombres, los delitos del fuero común que tuvieron mayor incidencia fueron el robo (40.4%), las lesiones (20.4%) y el daño a las cosas (6.3%).
- d) En su mayoría, los delincuentes sentenciados (hombres) registran un bajo nivel educativo y se encuentran empleados en actividades industriales y agropecuarias: 80.3% de los delincuentes no cuenta con escolaridad igual o mayor a la preparatoria y están ocupados en actividades industriales¹⁰ (32.8%) y agropecuarias¹¹ (21.2%).
- e) Dentro de los delitos del fuero común, 37.4% de los delincuentes sentenciados tiene una edad entre 16 y 24 años, en tanto que 18.3% tiene más de 40 años.

Presuntos Delincuentes por Entidad Federativa en 2000 • Personas por cada 100 mil habitantes



Fuente: Estudios Económicos BBVA Bancomer con datos de INEGI y Conapo

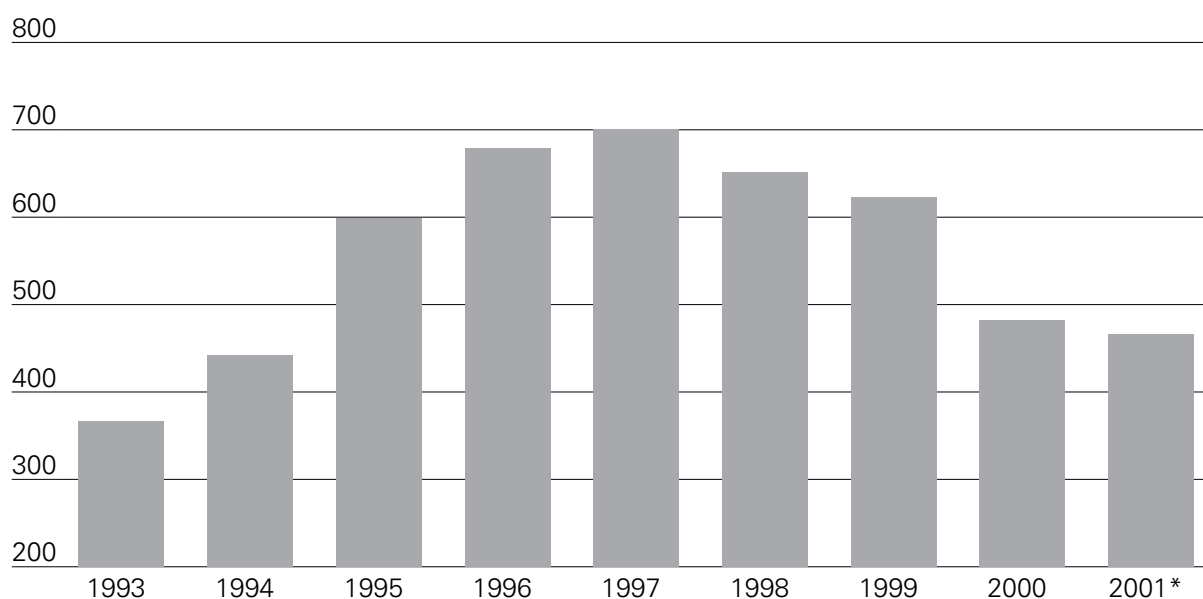
10 Incluye: inspectores y supervisores en la industria, artesanos y obreros, operadores de maquinaria fija, ayudantes, peones y similares.

11 Incluye: trabajadores en aprovechamiento forestal, caza y pesca.

En el Distrito Federal con una población de 8.6 millones de habitantes, se presenta un promedio de 465.6 delitos diarios de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).¹² La delincuencia alcanzó su nivel más alto en 1997, con un promedio de 700 delitos diarios y desde entonces ha descendido 33.5% según la PGJDF. Sin embargo, el número total de delitos aún se encuentra 27.1% por encima del promedio de 366.4 delitos diarios que se registraron durante 1993 —primer año a partir del cual se reportan las cifras—, en tanto que la población aumentó 4.5% entre 1990 y 2000.

Al igual que en el resto del país, en el Distrito Federal los delitos contra la propiedad privada han tenido una mayor incidencia en los últimos años. Entre 1993 y 2001, el robo ha tenido un importante incremento en términos de su promedio diario: transporte (129.0%), vehículo (97.2%), transeúnte (65.1%), casa habitación (26.6%) y negocio (3.6%); los delitos contra la integridad física de las personas se han mantenido casi sin cambio, pues se pasó de un promedio diario de 2.5 a 2.2 homicidios dolosos y de 3.4 a 3.3 violaciones. Sin embargo, un incremento de 17.7% en el delito por lesiones dolosas muestra que, además, la delincuencia se ha acompañado por una creciente violencia.

Total de Delitos en el Distrito Federal • Promedio diario



* Enero-octubre

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Si bien las cifras oficiales muestran que, por ejemplo, en el Distrito Federal el promedio de delitos ha disminuido a partir de 1997, no existe certeza de que las cifras de la PGJDF reflejen de manera precisa el comportamiento de la delincuencia en la ciudad y lo mismo en el caso

de las cifras publicadas por INEGI para el resto del país puesto que un gran número de actos delictivos no se denuncia ante la autoridad y, por ende, no son registrados en las estadísticas.¹³ El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) calcula que sólo 14 de cada 100

¹² Cifras de enero a octubre de 2001; fuente: www.pgjdf.gob.mx

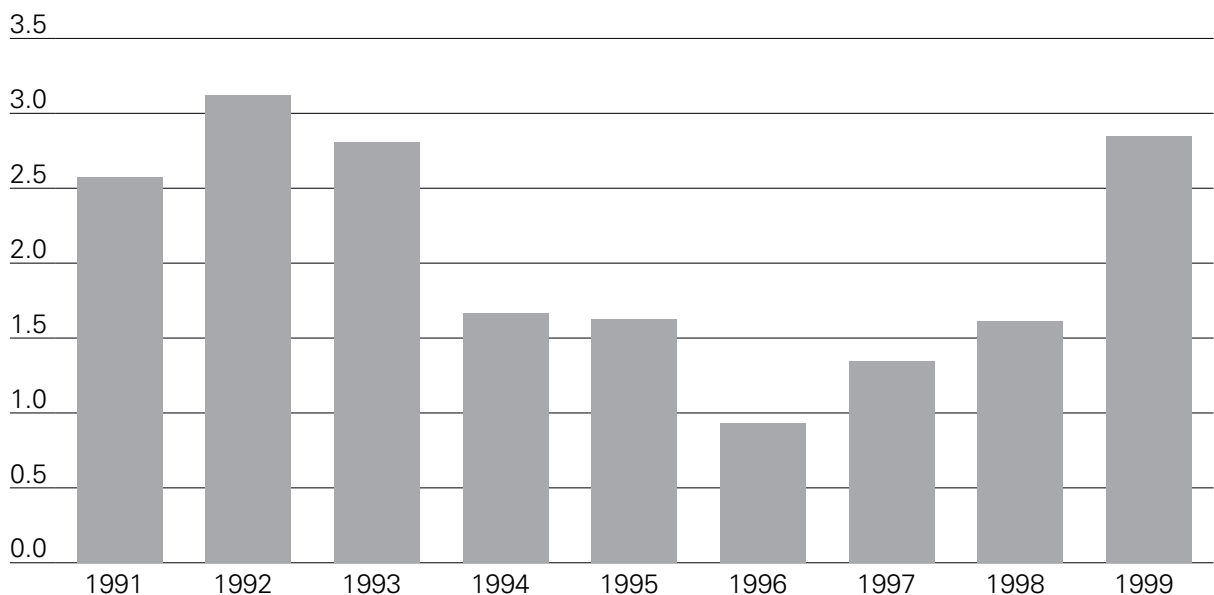
delitos se denuncian en el país.¹⁴ Las razones por las cuales un alto número de delitos no se denuncia van desde el trámite burocrático que implica el proceso ante el Ministerio Público, hasta el temor por parte de las víctimas a enfrentar represalias de los delincuentes, toda vez que a lo largo del tiempo ha habido complicidades entre éstos y las autoridades.

II.2 Combate a la Delincuencia

En México, el Poder Judicial impone las penas; la seguridad pública y la persecución de presuntos delincuentes está a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)¹⁵ a nivel federal, y en

el ámbito local corresponde a las procuradurías y policías locales. Sin embargo, en términos económicos la lucha contra la delincuencia no ha sido una prioridad dentro del gasto público. Según el INEGI,¹⁶ en el período 1991-1999, el gasto en seguridad pública en los estados —compuesto por aportaciones federales (PGR) y estatales— fue 2.1% del gasto administrativo total. En 2000, el gasto presupuestado total para los rubros de seguridad pública y justicia en México fue de 0.3% del PIB, cifra que resulta muy inferior al gasto óptimo en seguridad y justicia que a un nivel internacional está entre 1.5% y 2.0% del PIB y que es referido por la Coparmex.¹⁷

Gasto en Seguridad Pública en Entidades Federativas* • % del gasto administrativo total



* Incluye gasto del Poder Ejecutivo

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales

13 INEGI reconoce que existe una cifra oculta de la delincuencia por lo que las estadísticas oficiales no presentan el número real de delitos y sólo muestran correctamente la dirección del cambio en el caso de que los actos delictivos no denunciados como proporción de todos los actos delictivos no se modifique. Sin embargo, este es un problema común a nivel internacional y por ello en países como Estados Unidos se realizan de manera periódica encuestas entre la población, cuyas estadísticas no necesariamente coinciden con las cifras oficiales del FBI, para en combinación con las primeras determinar el grado de incidencia delictiva. Ver US Department of Justice (2001).

14 Alfonso Sánchez, "Pérdidas por 10 mil millones de pesos a causa del crimen organizado: CEESP", *Excélsior*, primera plana, 2 de abril de 2001.

15 La Secretaría de Seguridad Pública se creó en diciembre de 2000 y parte de sus funciones eran realizadas anteriormente por la Secretaría de Gobernación.

16 INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1991-1999*.

17 Velasco (2000).

En los últimos años se han registrado algunos avances en la proporción de recursos dedicados a la seguridad pública dentro del total del gasto administrativo de las entidades federativas con un incremento de 10.4% entre 1991 y 1999. En el caso del Distrito Federal, el gasto en seguridad pública (local y PGR) entre 1996 y 1999 representó 27.5% del total del gasto administrativo y creció 16.6%. Sin embargo, a pesar de que se registran mayores recursos públicos para el combate a la delincuencia, la percepción entre la población es aún de una marcada inseguridad pública. Por ejemplo, en el Distrito Federal en una encuesta de *El Universal*, 55.2% de los entrevistados señaló que en enero de 2001 la delincuencia no había registrado variación alguna en relación con enero de 2000, en tanto que 24.8% tuvo la percepción de que ésta había aumentado y sólo 20% de que había disminuido.¹⁸ Este tipo de percepciones entre la población permite pensar que ante las limitaciones en las cifras oficiales para medir de manera real el grado de la incidencia delictiva, los recursos destinados al combate a la delincuencia pueden estar siendo empleados de forma poco eficaz, por lo que la población ha tenido que aumentar su gasto en seguridad privada. Entre 1998 y 2000, las familias mexicanas incrementaron su gasto en seguridad y vigilancia en 40.0% en términos reales.¹⁹

Uno de los obstáculos históricamente más importantes para el combate eficaz a la delincuencia ha sido la falta de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales, pues los delitos del fuero común no son perseguidos por una autoridad distinta a la local y de esta forma los delincuentes pueden en muchos casos evadir la acción de la justicia con sólo trasladar sus operaciones a otra plaza. Para respetar las

áreas de competencia de las autoridades locales y al mismo tiempo realizar un combate coordinado contra la delincuencia, en 1994 se efectuaron reformas a los artículos 21 y 73 de la Constitución Política, para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); y en diciembre de 1995 fue publicada la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

El SNSP —con financiamiento del gobierno federal y de las entidades federativas— provee recursos para el equipamiento de las corporaciones policiales, la construcción y la modificación del sistema penitenciario, el establecimiento de la red informática de seguridad pública (bases de datos para conocer los procesos legales que se siguen en los estados, las huellas digitales de los delincuentes y la identidad del personal de seguridad pública, entre otros), la capacitación y la profesionalización policiaca, así como para la manutención de los reos.

En los últimos cuatro años de operación del SNSP —cuya cobertura se espera sea de 90.0% en 2002— se han invertido 40 mil millones de pesos. Esto ha permitido avances en materia de evaluación, certificación y capacitación del personal de seguridad pública, en registros de personal, armamento y equipo, en registros de delincuentes procesados, sentenciados y de fichas decadaclares, en registros de vehículos robados y recuperados, y en el establecimiento del número telefónico 066 para emergencias. Pero según la prensa diaria, el SNSP presenta falta de espacios dentro del sistema penitenciario,²⁰ rezago en la capacidad para almacenar información de parte de los gobiernos estatales y problemas en la disposición de los gobiernos

18 La encuesta utilizó una muestra de 500 personas mayores de 18 años con un procedimiento aleatorio donde la proporción de hombres y mujeres fue del 49.8% y 50.2%, respectivamente. Sus resultados tienen un margen de error estadístico de +/- 5%. Servicio Universal de Noticias, "Encuesta DF inseguro". *El Universal*, 17 de marzo de 2001.

19 Estudios Económicos BBVA Bancomer con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de INEGI.

20 Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existe una sobrepoblación de 32.7% en el sistema penitenciario. María de la Luz González, "Culpan a corrupción y sobrepoblación", *Reforma*, Sección Justicia y Seguridad, 21 de mayo de 2001.

locales para cumplir con todos los requerimientos del sistema.²¹ Así, aunque el SNSP cuenta con recursos para el combate a la delincuencia —no del todo aprovechados, pues sólo 25% del Sistema Nacional de Telecomunicaciones es utilizado—,²² enfrenta problemas de organización y voluntad política.

Otro factor que obstaculiza la acción gubernamental contra la delincuencia está en el ineficiente uso de los recursos públicos con que cuentan los gobiernos locales para su combate y control. Por ejemplo, entre 1993 y 2000 el número de módulos de seguridad por delegación en el Distrito Federal se redujo en 49.5% y el porcentaje de patrullas y jeep fuera de servicio dentro del total de unidades fue en promedio de 29.8% entre 1997 y 1999 de acuerdo con el *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2000*. Además, otro elemento que impide que el combate a la delincuencia sea efectivo está en el bajo nivel de capital humano que existe dentro de las corporaciones policíacas. Por ejemplo, en el Distrito Federal y de acuerdo con el censo de escolaridad elaborado por el Instituto Técnico de Formación

Policial, en 1999-2000, de 16,326 policías, 73.0% contaba con un nivel educativo básico, 21.0% medio superior y 4.0% profesional o técnico profesional.²³ En contraste en el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York —considerado en Estados Unidos como una de las corporaciones policíacas más eficientes en su combate contra la delincuencia— el personal que ingresa a la corporación como oficial de policía debe tener como mínimo 75.0% del total de créditos en estudios de licenciatura o su equivalente.²⁴

Por lo anterior y a pesar de que en los últimos años se han registrado avances en materia de seguridad pública, los resultados de la acción gubernamental pueden considerarse como limitados en términos de la baja frecuencia con la cual los presuntos delincuentes son capturados. El CEESP calcula que del total de los delitos denunciados, en sólo 9.9% de los casos el presunto delincuente es consignado. De esta forma, en México la impunidad en la comisión de los delitos es muy elevada; según la Coparmex del total de los delitos, 95.0% queda impune²⁵.

21 Fidel Samaniego, "Gobernadores desconfían del SNSP", *La Crónica*, México, D.F., 31 de julio de 2001.

22 Jesús Aranda y Juan Antonio Zúñiga, "Subutilizada, la tecnología para el combate a la delincuencia", *La Jornada*, México, D.F. 24 de julio de 2001.

23 Arturo Reyes, "Preocupa bajo nivel escolar de policías", *Reforma*, 11 de diciembre de 2001.

24 Ver Police Department City of New York, Recruitment Section.

25 Idem. Velasco (2000).

III. Análisis Económico de la Delincuencia

La delincuencia es un problema que puede ser combatido de forma efectiva si se entienden los incentivos que puede tener un individuo para cometer un delito. Para ello presentamos en el siguiente apartado el análisis de costo-beneficio del crimen propuesto por Gary S. Becker, Premio Nobel de Economía 1992.

III.1 Modelo de Costo-Beneficio

Según Gary S. Becker, los delincuentes o criminales son agentes económicos racionales que evalúan los beneficios y costos esperados de su actividad delictiva. Becker plantea de manera sencilla, pero profunda, que un individuo cometerá un delito siempre y cuando los beneficios sean mayores a los costos esperados del mismo en términos de su valor presente.

Los beneficios de una actividad delictiva pueden ser monetarios o no monetarios. En los primeros se encuentran todos los bienes materiales que han sido objeto de un delito, por ejemplo, autos, joyas, dinero en efectivo, etc. En los segundos, la satisfacción que los delincuentes puedan encontrar en acciones tales como el maltrato, violación o tortura de sus víctimas. Por otra parte, los costos de una actividad delictiva están representados por el costo de oportunidad que tiene un individuo en términos del salario real que podría obtener en caso de estar dedicado a una actividad económica legal, más el costo del castigo o pena que enfrenta el individuo por la realización de una actividad ilegal. Así, el castigo puede ir desde el apercibimiento verbal, el repudio social y moral, la imposición de multas o sanciones monetarias o una combinación de las anteriores, hasta la privación de la libertad y en algunos casos la imposición de la pena capital, si la sociedad y sus leyes así lo consideran conveniente.

Bajo el modelo económico de la delincuencia, la realización u oferta de una actividad ilegal será mayor en la medida que los beneficios sean mayores a sus costos implícitos y menor en

tanto que los costos sean mayores a los beneficios. Así, pues las acciones orientadas a proteger más y mejor los derechos de las potenciales víctimas mediante penas y castigos más severos para los delincuentes aumentan los costos de la delincuencia y conducirán a una reducción en la oferta de actividades ilegales.

Además, la delincuencia, como cualquier otra actividad económica, enfrenta riesgos de operación y por ello las probabilidades de ocurrencia de los eventos jugarán un papel fundamental en los costos que enfrentan los delincuentes y en la comisión de los delitos. En particular, se pueden identificar dos probabilidades que, desde el punto de vista de los costos, afectan la realización de actividades delictivas: a) dado que se cometió un delito, el delincuente sea atrapado por las fuerzas de seguridad pública y b) que el presunto responsable sea condenado mediante el sistema de administración de justicia por la comisión de su delito.

Ambas probabilidades actúan de forma directa sobre los costos. Por ejemplo, si en una sociedad las probabilidades de ser atrapado y condenado por un delito son muy bajas, también lo serán los costos esperados para los delincuentes por la pena o sanción que puedan recibir y ello aumentará su actividad delictiva. Lo contrario ocurrirá si la probabilidad de ser atrapado o sentenciado es elevada.

Los delincuentes son tomadores de riesgo y ello hace que desde un punto de vista económico la certeza de un castigo sea más importante que la severidad del castigo dentro de la estructura de costos que enfrenta un delincuente.

Bajo este contexto, la estructura de edades de la población y la aplicación de sanciones de acuerdo con la edad también juegan un papel importante en la incidencia delictiva. Por ejemplo, si los jóvenes en una sociedad perciben para el

mismo delito que comete un adulto una menor sanción o pena, entonces desde el punto de vista de su actividad ilegal enfrentan un menor costo relativo que como delincuentes les permite acrecentar su incidencia delictiva.

III.2 Implicaciones

Algunas consideraciones que se derivan del modelo descrito son:

- a) Bajo la premisa de que los delincuentes son agentes económicos racionales, la tasa de reincidencia en la actividad delictiva será alta, entre otras, por las siguientes razones: 1. Un individuo con antecedentes delictivos enfrenta un bajo costo de oportunidad de continuar en sus actividades ilícitas toda vez que sus alternativas de generar ingresos en la actividad económica legal están limitadas por sus antecedentes. 2. Un comportamiento racional por parte del individuo es reincidir en la actividad delictiva si los riesgos y costos esperados de esta actividad son los mismos antes y después de ir a prisión. 3. Un individuo en prisión puede aprender de la experiencia de otros reos a ser un mejor delincuente y, por tanto, una vez liberado puede emprender acciones que le permitan reducir la probabilidad de captura y con ello el costo esperado que puede enfrentar.
- b) La educación y la moralidad pueden jugar un papel importante en la prevención de los delitos en la medida que estos conceptos puedan fortalecer los valores cívicos y sociales de respeto a las personas y a sus derechos de propiedad, pues ello redundará en un mayor costo moral para los potenciales delincuentes dentro de su evaluación de costo-beneficio. Además, la educación, al fortalecer el capital humano y por tanto capacitar al individuo para emprender actividades productivas legales de valor agregado, hará que el costo de oportunidad de una persona para dedicarse a las actividades ilícitas sea mayor.

- c) La pobreza y el desempleo, si bien pueden repercutir sobre los costos de oportunidad que enfrenta un individuo como potencial delincuente, no son condiciones necesarias o suficientes para explicar el fenómeno de la delincuencia, pues además juegan un papel importante los valores morales y sociales del individuo, las penas o castigos vigentes y la eficiencia del poder judicial. La delincuencia es un problema de incentivos económicos que es independiente de las condición socioeconómica del individuo.
- d) Una política pública que aumente las penas o sanciones a los delitos, así como también las probabilidades de que un presunto delincuente sea sentenciado, es un medio eficiente para inhibir la actividad delictiva, pues encarece los costos esperados de realizar dicha actividad. Las probabilidades de castigar un acto delictivo se pueden incrementar de tres formas: 1) incrementando la cantidad y/o calidad de los recursos disponibles para el Poder Judicial; 2) incrementando la eficiencia con la cual los recursos son utilizados por el sistema judicial, y 3) reduciendo las restricciones que puedan entorpecer la eficacia del sistema de justicia criminal.²⁶

III.3 El Costo para la Delincuencia en México

No obstante las limitaciones en las cifras sobre la delincuencia en México, éstas reflejan que dentro del contexto del modelo económico planteado, los costos esperados de producción para las actividades ilícitas en el país son muy bajos y de ahí que pueda entenderse su notable incremento. De hecho, en algunos estudios se ha encontrado que existen rendimientos crecientes a escala en las actividades delictivas contra los bienes patrimoniales, lo que significa que a largo plazo los costos de realizar este tipo de delitos tienden a disminuir conforme se incrementa su práctica.²⁷

²⁶ Ver Roemer (2001)

²⁷ Ver Fundación Mexicana para la Salud (1998).

En México, las cifras oficiales revelan que los costos de oportunidad para la delincuencia son bajos por las condiciones sociodemográficas que presentan los delincuentes sentenciados, pues en su mayor parte representan a una población joven con un nivel educativo básico, baja calificación laboral y se encuentran ocupados en actividades primarias de una baja remuneración. Sin embargo, las anteriores condiciones no explican por sí solas el fenómeno de la delincuencia, por lo que es necesario analizar la forma en que las probabilidades de castigo y la estructura de penas o sanciones con que cuenta la sociedad mexicana pueden afectar la estructura de costos esperados que enfrenta la delincuencia y de ahí la oferta de actividades ilícitas.

Las probabilidades de castigo son bajas. Por una parte, la probabilidad de captura de los presuntos delincuentes es muy reducida debido a la ineficiencia en la investigación y persecución de los delitos por parte de las procuradurías y por la prerrogativa que tiene el Ministerio Público para allegarse o no, de acuerdo con su criterio, de los elementos que determinan la procedencia de una acción penal. Esto se refleja en que sólo 9.9% de los presuntos delincuentes sean capturados.

Por otra parte, si bien no existen estadísticas que muestren claramente cuál es la probabilidad de que un presunto delincuente sea sentenciado conforme a derecho, nos inclinamos a pensar que esta probabilidad también puede ser baja debido a que el Poder Judicial en México enfrenta, entre otras características: inequidad jurídica del ofendido frente al inculpado en términos de recursos legales para proteger sus derechos,²⁸ numerosas instancias de apelación, heterogeneidad en los códigos penales estatales y lentitud que se traduce en rezago y sentencias menos severas para los delincuentes.²⁹ Además, de acuerdo con la CEPAL la corrupción

en los sistemas judiciales deteriora también la confianza y capacidad de las autoridades para resolver los problemas de seguridad pública.³⁰

En México, los delincuentes también encuentran bajos costos por realizar una actividad ilícita, pues las sanciones no necesariamente son progresivas en términos de la gravedad que los delitos tienen para la víctima. Por ejemplo, en el Código Penal Federal —actualizado al 31 de diciembre de 2001— se establecen casos como: a) en un homicidio simple intencional la pena mínima puede ser de 12 años en prisión y en el robo de un vehículo automotor ésta puede llegar a ser de 15 años; sin embargo, si un homicidio ocurre en duelo, la pena en prisión se puede reducir a dos años; b) en el caso de privación ilegal de la libertad hasta por cinco días la pena en prisión puede ser de seis meses y en el caso de que se libere a la víctima durante los primeros tres días a partir del secuestro, la pena se puede reducir a tres meses; situación que hace del secuestro “express” una alternativa delictiva relativamente poco costosa; c) el allanamiento de morada y una lesión que cause una cicatriz permanente en la cara pueden ser sancionadas con multas de 10 y 100 pesos, respectivamente.

Por otra parte, los castigos que puede enfrentar la delincuencia también son bajos debido a que las leyes en México no penalizan tanto el acto delictivo como a la intención que existe al momento de ser cometido, situación que se traduce en que para un mismo acto delictivo o daño a la víctima puedan existir diferentes costos para el delincuente. Por ejemplo, en un homicidio, el resultado para la víctima es el mismo: la muerte, pero para el delincuente el costo puede variar dependiendo de si el homicidio ocurrió en duelo o en riña o bien si el homicidio puede ser clasificado como simple o calificado.

28 Ver Vanessa Sánchez (2000).

29 Ver Rubio (1994).

30 Idem. CEPAL (1999).

Estructura de Sanciones para Delitos Seleccionados

Delito	Tiempo en prisión	Multa*
Homicidio		
• En duelo	2 a 8 años	
• En riña	4 a 12 años	
• Simple intencional	12 a 24 años	
• Calificado**	30 a 60 años	
Lesiones		
• No ponen en peligro la vida y sanan en menos de 15 días	3 a 8 meses	30 a 50 días. Pueden ser ambas sanciones a juicio del juez
• No ponen en peligro la vida y sanan en más de 15 días	4 meses a 2 años	60 a 260 días
• Cicatriz permanente en la cara	2 a 5 años	100 a 300 pesos
• Que resulte en incapacidad permanente para trabajar	6 a 10 años	
• Que ponga en peligro la vida	3 a 6 años, sin perjuicio de que correspondan otras sanciones	
• Calificadas**	El doble por lesión simple	
Robo		
• El valor de lo robado no se puede determinar en dinero	3 días a 5 años	Hasta 100 días
• El valor de lo robado no excede en 100 veces el SMGV	Hasta 2 años	100 a 150 días
• El valor de lo robado está entre 100 y 500 veces el SMGV	2 a 4 años	180 a 500 días
• El valor de lo robado es mayor a 500 veces el SMGV	4 a 10 años	
• Con violencia	6 meses a 5 años en adición a la pena por robo simple	1,500 a 2,000 días
• Vehículo automotor terrestre	7 a 15 años	
Privación ilegal de la libertad		
• Hasta por 5 días	6 meses a 3 años	25 a 100 días
• Más de 5 días	6 meses a 3 años y un mes por día	
• Si se libera a la víctima en los primeros tres días	3 meses a 1.5 años	13 a 50 días
• Con el propósito de realizar un acto sexual	1 a 5 años	
• Con el propósito de rescate o detener a un rehén	15 a 40 años	500 a 2,000 días
• Con violencia	20 a 40 años	2,000 a 4,000 días
• Con objeto de trasladar a un menor de 16 años fuera del país	25 a 50 años	4,000 a 8,000 días
• En caso de lesión de la víctima	30 a 50 años	
• En caso de muerte de la víctima	Hasta 70 años	
Allanamiento de morada		
	1 mes a 2 años	10 a 100 pesos
Abuso sexual		
• Sin propósito de cópula	6 meses a 4 años	
• Sin propósito de cópula, pero con violencia física o moral	9 meses a 6 años	
• Sin propósito de cópula, pero en persona menor a 12 años	2 a 5 años	
• Sin propósito de cópula, pero en persona menor a 12 años con violencia física o moral	3 a 7.5 años	
Violación		
• En persona entre 12 y 18 años	3 meses a 4 años	
• En persona entre 12 y 18 años, pero con violencia física o moral	8 a 14 años	

* Los días de multa se refieren a días de salario mínimo general vigente (SMGV)

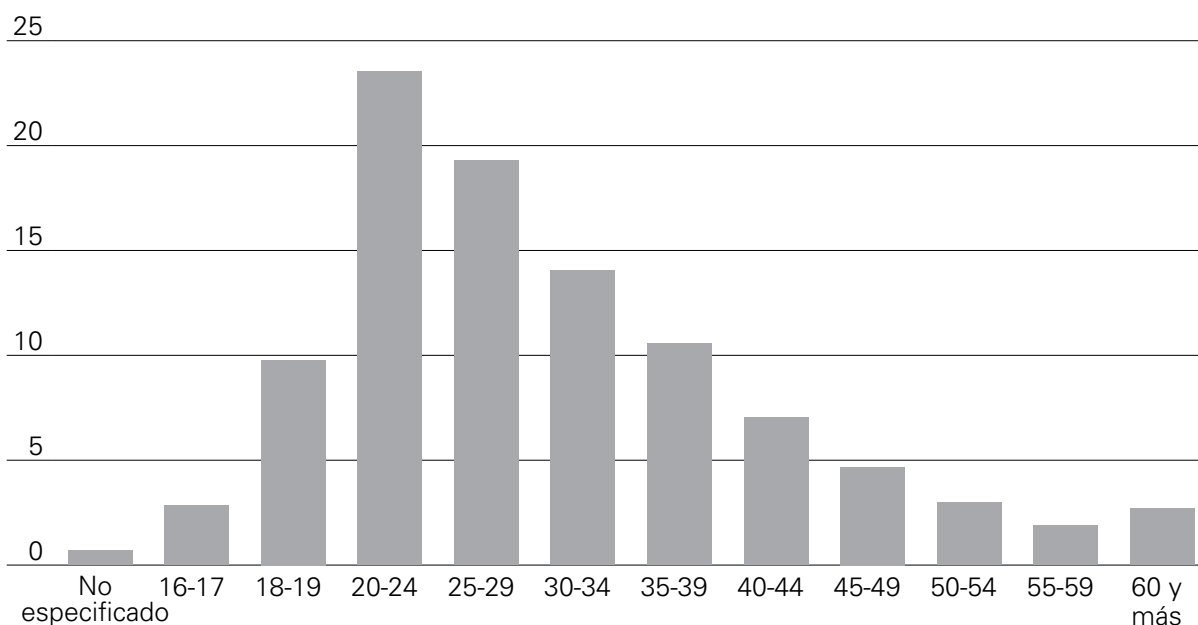
** Las lesiones y el homicidio son calificados cuando se cometen con premeditación, con ventaja, con alevosía o a traición

Fuente: Código Penal Federal, 2001

El hecho de que en las leyes se sancione la intención de los delitos permite que exista una amplia discrecionalidad por parte de los jueces para dictar sentencia, lo que puede actuar en favor del delincuente y que se agrava en el caso de los delitos del fuero común por la falta de un código penal homogéneo en todas las entidades federativas.

Además, los costos para la delincuencia también son bajos porque las leyes sancionan de forma diferente a un mismo acto delictivo dependiendo de si fue cometido o no por un menor de edad. De hecho, en México se considera que los menores de edad no son sujetos jurídicamente capaces de cometer delitos sino faltas administrativas, por lo que sus actos delictivos enfrentan un costo menor al de los adultos.³¹

Delinquentes Sentenciados por Edad en 2000* • Distribución %, total = 118,181



* Total de delitos del fuero común

Fuente: INEGI

III.4 La Política de Cero Tolerancia hacia la Delincuencia

En la Ciudad de Nueva York, con una población de 7.4 millones de habitantes, la delincuencia ha registrado un sensible decremento entre 1993 y 2000. En este período la población de la ciudad aumentó 1.4%, la delincuencia disminuyó 57.2% según las estadísticas del departamento

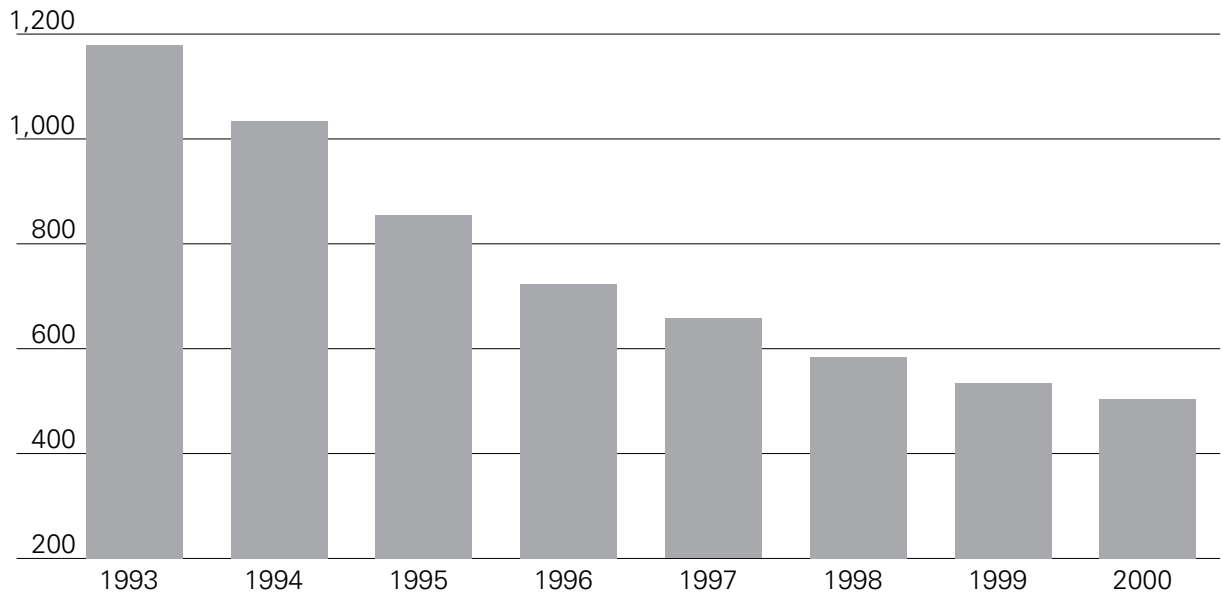
de policía de la ciudad. Esta situación contrasta con un incremento de 31.7% en la delincuencia en la Ciudad de México para el mismo período. En la Ciudad de Nueva York, los delitos contra el patrimonio de las personas, como el robo y el asalto, disminuyeron 57.7% y los delitos contra la integridad física de las personas, 46.9%.

31 Ver la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal* en el Código Penal Federal (2001).

El éxito de las autoridades de Nueva York en su combate a la delincuencia se debe principalmente a la aplicación de una política de cero tolerancia contra la delincuencia en las calles, que consistió en incrementar las probabilidades de captura de los presuntos delincuentes para la aplicación de la Ley. Las acciones de la policía abarcaron la identificación de los individuos que de manera recurrente agredían a personas o bienes en las calles, extorsionaban a comercios; la formación de bases de datos —con delincuentes prófugos y reincidentes; la ampliación de espacios en los centros penitenciarios de la ciudad, etc.

A fin de mejorar los flujos de información entre las autoridades y la sociedad para poder atender más efectivamente sus demandas, el Departamento de Policía cambió su proceso de toma de decisiones y delegó una mayor autoridad en el manejo de recursos a los mandos medios, no sin antes realizar una depuración de oficiales corruptos y de implantar mecanismos de control y de rendición de cuentas a través de lo que se denomina administración del desempeño.³²

Total de Delitos en la Ciudad de Nueva York • Promedio diario



Fuente: Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York

32 Para un detalle mayor sobre el sistema de administración del desempeño véase Kennedy School of Government (2001).

Propuestas

La seguridad pública es una función y responsabilidad exclusiva del Estado que, mediante la protección y el respeto a la integridad física de las personas y a su patrimonio, resulta indispensable para el desarrollo económico y social. En México, en los últimos años la delincuencia ha registrado un notable incremento y un elevado grado de impunidad, que muestran a un Estado rebasado en su función de proveedor de los servicios de seguridad pública.

El incremento de la inseguridad pública se debe a los bajos costos esperados para los individuos que deciden cometer un delito, tanto en términos de las sanciones impuestas por las leyes, como por la baja probabilidad de que un delincuente sea castigado conforme a derecho.

En nuestra opinión, la forma más efectiva para combatir a la delincuencia se encuentra en la prevención mediante el encarecimiento de los costos que enfrenta la actividad delictiva: castigos más severos, mayores probabilidades de detención y fortalecimiento de valores mediante la educación. En particular se propone:

1. Aplicar una Política de Cero Tolerancia contra la Delincuencia

Es necesario aumentar la probabilidad de captura de los presuntos delincuentes. Para ello se propone una mayor vinculación de los cuerpos policíacos con la sociedad civil, de tal forma que se fomente la denuncia y con mejores flujos de información pueda existir una reacción más efectiva contra la delincuencia. Además, se requiere depurar los cuerpos policíacos, mejorar sus ingresos y prestaciones, e incrementar su capacitación para realizar labores de inteligencia y aprovechar mejor la tecnología disponible en el SNSP.

2. Aumentar Espacios dentro del Sistema Penitenciario

No se puede aplicar una política de cero tolerancia contra la delincuencia de manera consistente si no existen espacios suficientes para alojar a los delincuentes. Además, es necesario separar a los reos de alta y baja peligrosidad a fin de que no existan escuelas del crimen dentro de las prisiones.

3. Establecer un Código Penal Homogéneo en Materia Común para toda la República

Esta acción, con el consenso de todas las entidades federativas, permitiría que cualquier individuo enfrente los mismos derechos y obligaciones frente a una actividad ilícita en cualquier parte del país. Esto evitaría que los delincuentes encuentren nichos de oportunidad en áreas geográficas específicas que hoy representan un menor costo para su actividad delictiva.

4. Castigar los Actos Delictivos y No su Intención

Esto permitirá que los jueces se formen un criterio homogéneo para dictar sentencia y que se cuente con penas o sanciones que sean progresivas de acuerdo con la gravedad de los delitos. Sin embargo, lo anterior no excluye que la tentativa de realizar un acto ilícito sea considerada como un delito.

5. Disminuir la Mayoría de Edad en Materia Penal

Esto permitirá que los costos esperados para los delincuentes jóvenes sean mayores y que existan menos incentivos para una asociación entre delincuentes jóvenes y adultos.

6. Reformar el Código Penal en Términos de Prescripción de Delitos

Se propone que el derecho de ejercer una acción penal no desaparezca al transcurrir un año sino en cinco años. En especial, en aquellos delitos que se persiguen por querrela del ofendido y en los que se conoce tanto el delito como el delincuente.

7. Facultar al SNSP para Realizar Labores de Inteligencia

Esto permitiría apoyar a la Policía Federal Preventiva y a las procuradurías en sus funciones de ubicación y detención de los presuntos delincuentes. Además, se propone que una base de datos como la del IFE sea integrada con la del SNSP para facilitar la identificación de personas y que se capacite más y mejor a los cuerpos policíacos, para que éstos tengan ventajas comparativas sobre una delincuencia que en su mayoría cuenta con un bajo capital humano.

8. Reformar la Ley de Amparo

Se propone que no sólo el presunto delincuente tenga el derecho de amparo, sino también el Ministerio Público y la víctima. Esto permitirá que en especial la víctima pueda contar también con recursos legales para proteger sus derechos ante resoluciones que le causen un agravio y tengan como consecuencia la absolución indebida del inculpado. De esta forma, se podrá

limitar que en la práctica el derecho de amparo sea usado por los delincuentes como un obstáculo a la aplicación de las sentencias. Además, se requiere la simplificación en el procedimiento penal y capacitación de los ministerios públicos, para evitar que los delincuentes tomen ventaja de la ley por errores en los procedimientos.

9. Establecer la Figura Jurídica de Juez de Pre-instrucción

Esto permitirá separar las funciones exclusivas del Ministerio Público de investigación y persecución de los delitos de una atribución adicional de la cual actualmente goza y que es determinar a su juicio la procedencia o no de una acción penal. Un juez de pre-instrucción podría determinar la procedencia o no de las acciones penales y calificar la investigación que presente el Ministerio Público. Esto permitirá que las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de una acción penal, puedan ser impugnadas por las víctimas.

10. Fortalecer los Valores Cívicos en la Educación

Esto permitirá que los individuos tengan un mejor conocimiento de sus derechos y obligaciones dentro de la sociedad mexicana y que implícitamente se incremente el costo relativo en reputación y prestigio que enfrenta un individuo ante actividades delictivas.

Bibliografía

- Becker, Gary. "How the U.S. Handcuffed the Crime Rate". *Businessweek*. Diciembre 1998
- Becker, Gary. "The Economics of Crime: Prevention, Enforcement, and Punishment", *Cross Sections*. Federal Reserve of Richmond, www.rich.frb.org/pubs/cross/crime/
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1999*. Capítulo VI. Agenda social, seguridad pública y violencia. Publicaciones Naciones Unidas. Santiago, Chile, 1999
- Código Penal Federal*. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa, México, 2001
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. www.cndh.org.mx
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 2000
- Departamento del Distrito Federal, *Agenda Estadística del Distrito Federal 2000*
- Fundación Mexicana para la Salud. *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en la Ciudad de México*. BID, Documento de trabajo R-331, Washington, D.C., 1998
- Hernández, Aaron. *El Proceso Penal Federal: Comentado*, Editorial Porrúa, México, 1999
- INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1995
- INEGI, *Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal*, Número 8, México, 2000
- INEGI, *Estadísticas Judiciales en Materia Penal: Serie Boletín de Estadísticas Continuas Demográficas y Sociales*, México, 2001
- Kennedy School of Government. *Get results through performance management*. Harvard University, USA, 2001
- Layard, Richard. *Microeconomy Theory*. McGraw-Hill, International Edition, New York, 1978
- Londoño, J. L., R. Guerrero, *Violencia en América Latina: epidemiología y costos*, BID, Documento de trabajo R-375, Washington, D.C., 1999
- México Unido contra la Delincuencia. www.mexicounido.org
- Police Department City of New York, *Crime Statistics*, Patrol Services Bureau, www.nyc.gov/html/nypd/html/pct/cspdf.html
- Police Department City of New York, *Recruitment Section*, Patrol Services Bureau, www.nyc.gov/html/nypd/html/misc/po-test.html
- Procuraduría Gral. de Justicia del Distrito Federal, *Estadísticas*, www.pjgdf.gob.mx/estadisticas
- Roemer, Andrés. *Economía del Crimen*. Limusa, México, 2001
- Rubio, Luis, Beatriz Magaloni y Edna Jaime (coords.). *El Estado de Derecho en México*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Editorial Cal y Arena 1994
- Sánchez, Manuel. *Delincuencia: asunto de incentivos. Reforma*, Sección Razones y Proporciones, 3 de agosto de 1999
- Sánchez, Vanessa. *Promoción del Juicio de Amparo por el Ministerio Público. Tesis*, Universidad Anáhuac del Sur, México, D.F. 2000
- US. Department of Justice. *Criminal Victimization in United States, 1999, Statistical Tables*. National Crime Victimization Survey, January 2001
- Velasco, G., J. Ortega y J. Fernández, *La Seguridad Pública y el Sistema de Justicia Penal en México*. Coparmex, México, Agosto 2000
- World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2000*, Oxford University Press, September 2000

Estudios Económicos

Economista Principal

Manuel Sánchez González

Tel. (5255) 5621-3660

manuel.sanchez@bbva.bancomer.com

Estudios Macroeconómicos y Políticos

Fernando González Cantú

5621-6310

f.gonzalez8@bbva.bancomer.com

David Aylett

5621-4748

dp.aylett@bbva.bancomer.com

Eduardo Torres Villanueva

5621-2493

e.torres@bbva.bancomer.com

Sistema Financiero y Bancario

Nathaniel Karp

5621-7718

n.karp@bbva.bancomer.com

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

fj.morales@bbva.bancomer.com

Jorge Chirino Campos

5621-6275

j.chirino@bbva.bancomer.com

Luis Enrique Almanza Ramírez

5621-4154

le.almanza@bbva.bancomer.com

Estudios Sectoriales y Regionales

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

e.millan@bbva.bancomer.com

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

ag.martinez2@bbva.bancomer.com

Economía Internacional

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

carlos.herrera@bbva.bancomer.com

Propuestas a Autoridades

Octavio R. Gutiérrez Engemann

5621-3095

o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

Información y Apoyo a Negocios

Eligio San Juan Reyes

5621-4210

me.sanjuan@bbva.bancomer.com

Claudia Torres Gómez

5621-6235

ci.torres@bbva.bancomer.com

Leonardo Beltrán Rodríguez

5621-7694

leonardo.beltran@bbva.bancomer.com

Coordinador

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fernando.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (5255) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en:

<http://www.bancomer.com/economica>