

LA VIOLENCIA JUVENIL EN MÉXICO

Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales



EL BANCO MUNDIAL

Documento preparado por el Equipo para la Prevención de la Violencia del Banco Mundial (Punto Focal Especializado en Desarrollo Social) y el Equipo de Seguridad Ciudadana para LAC

La violencia juvenil en México

Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales

Documento preparado por el Equipo para la Prevención de la Violencia (Departamento de Desarrollo Social) y el Equipo de Seguridad Ciudadana para Latino América y el Caribe del Banco Mundial

June 2012

Índice

Contents

Lista de acrónimos	7
Resumen Ejecutivo	9
Introducción	12
Metodología	16
Definiendo “juventud”	18
Definiendo “violencia juvenil”	20
Perfil de los jóvenes de 10 a 29 años en México	21
CAPÍTULO 1: LA MORTALIDAD JUVENIL EN MÉXICO	23
Los jóvenes como víctimas.....	24
Grupos etarios.....	26
Género.....	27
Región.....	28
Homicidio juvenil relacionado al narcotráfico	31
Medios empleados en el homicidio juvenil en México	34
La conducta suicida	35
Los jóvenes como agresores	36
Los espacios sociales de la violencia juvenil.....	39
CAPÍTULO 2: MARCO LEGAL	42
La estructura jurídica mexicana y la reforma del marco legal	42
El Plan Nacional de Desarrollo	46
La estrategia gubernamental	48
Leyes o normas generales que sancionan el delito.....	50

Leyes específicas para proteger los derechos de las personas a vivir sin violencia y para prevenir la violencia	51
Leyes que crean instituciones vinculadas con temas para la juventud.	53
Áreas de oportunidad en la reforma del marco legal	53
CAPÍTULO 3: ESFUERZOS INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE MÉXICO PARA HACER FRENTE A LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA JUVENIL	56
Acciones realizadas por la Secretaría de Educación Pública	56
Escuela Segura.....	56
Construye-T.....	57
Otros programas con posibles efectos indirectos en la reducción de la violencia	59
Acciones realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	60
Rescate de Espacios Públicos	60
Hábitat	62
Instituto Nacional de Desarrollo Social	63
Acciones realizadas por la Secretaría de Salud	65
Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Maltrato en Niñas, Niños y Adolescentes ...	65
Centros Nueva Vida.....	65
Acciones realizadas por la Secretaría de Seguridad Pública	66
Acciones realizadas por la Secretaría de Gobernación	69
Acciones realizadas por el Instituto Mexicano de la Juventud	70
Acciones realizadas por el Instituto Nacional de las Mujeres.....	71
Estrategia “Todos somos Juárez”	71
Conclusiones	73
Referencias	76
Anexos	78
I. Objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para disminuir la violencia juvenil.....	78
II. Componentes de la Estrategia Nacional de Seguridad	79

III.	Cuadro comparativo del marco legal	80
IV.	Presupuesto de los programas federales que inciden en la reducción de la violencia juvenil (pesos mexicanos)	83
V.	Recursos asignados por ramo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (pesos mexicanos)	84
VI.	Principales organizaciones de la sociedad civil	85
VII.	Entrevistas realizadas.....	86

Índice de gráfica y cuadros

Gráficas

Gráfica 1 – Principales causas de mortalidad juvenil (10-29 años) por causas externas en México, 2000 – 2010 (tasas por cada 100 mil habitantes)	23
Gráfica 2 - Evolución del homicidio general y juvenil (10-29 años) en México, 2000 – 2010 (tasas por cada 100 mil habitantes)	25
Gráfica 3 – Homicidios por grupos etarios en México, 2000 – 2010 (casos)	25
Gráfica 4 – Homicidio juvenil (10-29 años) por grupo etario en México, 2000-2010 (tasas por cada 100 mil habitantes)	26
Gráfica 5 – Homicidio juvenil (10-29 años) de mujeres y hombres en México, 2000 – 2010 (tasa cada 100 mil habitantes).....	27
Gráfica 6 - Homicidio juvenil (10-29 años) por entidad federativa en México, 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)	29
Gráfica 7 – Homicidio juvenil (10-29 años) en Baja California, Chihuahua, Durango, Sonora, Tamaulipas, Sinaloa y a nivel nacional, 2000, 2005, 2010 (tasa cada 100 mil habitantes).....	30
Gráfica 8 – Homicidio de jóvenes de 10 a 29 años por grupo etario en Chihuahua, 2000, 2005, 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)	31
Gráfica 9 – Homicidio juvenil (10-29 años) por tipo de medio en México, 2000-2009 (casos)	34
Gráfica 10 - Homicidio juvenil (10-29 años) por tipo de medio en México, 2000-2009 (%).....	35
Gráfica 11 – Suicidio juvenil (10-29 años) por grupo etario en México, 2000 – 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)	36
Gráfica 12 – Presuntos delincuentes jóvenes (18-29 años) en materia penal en el Fuero Federal por grupo etario en México (% sobre total de casos anuales)	37
Gráfica 13 - Presuntos delincuentes jóvenes (16-29 años) en materia penal en el Fuero Común por grupo etario en México (% sobre total de casos anuales)	38
Gráfica 14 – Jóvenes de 18 a 29 años involucrados en la comisión de delitos en México por grupo etario y por género, 2010 (% del total de delitos)	39
Gráfica 15 – Encuesta sobre participación de violencia en los jóvenes en México, 2005 (% del total que respondió haber experimentado “mucho o algo”).....	40
Gráfica 16 – Encuesta a alumnos de primario y secundario sobre agresiones a compañeros en México, 2008 (%).....	40

Cuadros

Cuadro 1 – La población joven en México, 2010	21
Cuadro 2 - Leyes sobre Jóvenes emitidas por el Congreso de la Unión en México.....	55
Cuadro 3 - Programas de prevención del delito y de la violencia implementados por la Secretaría de Seguridad Pública de México	67
Cuadro 4 - Programas a cargo de la Dirección de Derechos Humanos.....	68

Lista de acrónimos

CENADIC	Centro de Atención Integral para las Adicciones
CENSIA	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia
CIE	Clasificación Internacional de Enfermedades
CIPSTP	Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
CNPDiPC	Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana
CNV	Centros Nueva Vida
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ENSI	Encuesta Nacional Sobre Inseguridad
ICESI	Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OMS	Organización Mundial de la Salud
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEP	Secretaría de Educación Pública
SINAIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
SUN	Sistema Urbano Nacional
TBI	Trans-Border Institute

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la
Cultura

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen Ejecutivo

Este reporte presenta los hallazgos de una evaluación por país para favorecer el entendimiento y promover el apoyo a los esfuerzos de prevención de la violencia juvenil y la promoción de los derechos humanos de los jóvenes en México. El reporte presenta en su primer capítulo un diagnóstico sobre el estado de la situación de violencia juvenil en México. Se analizan las principales tendencias y diferencias por grupos etarios, género y región. Los siguientes puntos claves surgen del primer capítulo:

- La violencia se ha incrementado fuertemente en México desde 2008. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ha aumentado de 8.4 en 2007 a 23.8 en 2010.¹
- La situación de la violencia en el país tiene a los jóvenes como víctimas y como agresores. La tasa de homicidio juvenil se ha incrementado desde 7.8 en 2007 a 25.5 en 2010.² Los jóvenes representan 38.2% de las víctimas de homicidios en México de 2000 a 2010.
- La evolución de la tasa de homicidio juvenil siguió una tendencia descendente de 11.0 en 2000 a 7.8 en 2007 y un aumento a partir de 2008 hasta 25.5 en 2010. Del total de homicidio juvenil de 2000 a 2010, un 43.4% se produjo en 2008-2010.³
- Los grupos etarios más afectados son 20-24 y 25-29, donde la tasa de homicidio se triplicó entre 2007 y 2010.⁴ Las tasas, respectivamente, en 2010 fueron de 38.9 y 45.5.
- El homicidio afecta más a los hombres, pero el número de víctimas femeninas está creciendo. Entre 2000 y 2010, la proporción era de 8 a 1 de hombres por cada mujer en la década. Pero entre 2007 y 2010 la proporción de homicidio juvenil entre hombres y mujeres se ha elevado de 7 a 9.
- El homicidio de jóvenes de 10 a 29 años se ha concentrando geográficamente, sobre todo en el norte del país. En 2010, 56.7% de los homicidios de jóvenes ocurrió en cinco entidades: Chihuahua, Sinaloa, el Estado de México, Baja California y Guerrero.

¹ Estimación a partir de datos de INEGI, SINAIS y CONAPO.

² *Ibid.*

³ Estimación sobre datos de INEGI.

⁴ En el grupo 25-29 años se multiplicó por 3.14, en 20-24 por 3.01 y en 15-19 por 2.82.

Esto representa un traslado de los homicidios que, hasta el 2005, se concentraban principalmente en el centro del país.

- Con relación al anterior, una de las principales causas a que se atribuye el aumento de la violencia ha sido la actuación y disputas entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. De acuerdo con Mozlahn et al. (2012), mientras en el 2006 las organizaciones dedicadas al narcotráfico fueron responsables por 31.9% de todos los homicidios intencionales en el país, en 2010 pasaron a serlo de 63.4%. Uno de cada cuatro mexicanos ejecutados en el marco de la “guerra contra el narcotráfico” es joven.
- El uso de armas de fuego en la violencia juvenil se ha incrementado sobre todo a partir del 2008. Entre 2007 y 2010, los homicidios de jóvenes por armas de fuego casi se han triplicado.
- Los jóvenes han sido responsables de la mitad de los delitos en 2010. Sobre los jóvenes que participaron en delitos, 6 de cada 10 tienen entre 18 y 24 años (60.5%) y 9 de cada 10 son hombres (91.5%).

El segundo capítulo se basa en el estudio de los conceptos, las leyes y las normas que conforman el marco legal nacional para tratar y sancionar los delitos en los cuales los jóvenes se ven involucrados. La construcción de un marco legal amplio para garantizar la seguridad ciudadana permite ser optimistas en cuanto a la dirección que pueden tomar las políticas públicas. Sin embargo, existen aún muchos desafíos, por lo que se recomienda crear una política pública integral que trate la violencia juvenil de manera explícita, y con atención a los grupos en mayor riesgo, como los jóvenes que desertaron del sistema escolar o que decidieron no continuar sus estudios una vez concluido algún grado escolar, y sobre todo los que tengan entre 18 y 29 años.

El tercer capítulo realiza un análisis institucional para determinar cuáles han sido los principales esfuerzos intersecretariales e individuales de cada Secretaría y entidad gubernamental (principalmente a nivel federal) en materia de prevención del delito, en aras de hacer frente a la situación de violencia esbozada en el primer capítulo. A partir del

análisis institucional se desprende que las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal para prevenir la violencia juvenil son numerosas y es visible el esfuerzo realizado para combatirla, tanto a través de diversas áreas como en coordinación con otros niveles de gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) reconoce que la vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos.

Estos esfuerzos se fortalecen con la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (2009) para proponer lineamientos de prevención social y la promoción de una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos. Sin embargo, la única acción integral orientada a reducir la violencia durante el sexenio 2007-2012 ha sido la Estrategia “Todos somos Juárez”, que se circunscribe a un municipio únicamente. El resto de las acciones impulsadas por el Gobierno Federal no suelen confluir en un mismo territorio ya que cada programa o acción tiene sus propios criterios de focalización. El resultado es un número elevado de acciones dispersas que restan eficacia en la reducción de la violencia.

Por lo tanto, un reto importante en el futuro es que el CNPDyPC consiga coordinar a las diferentes dependencias tanto Federales, Estatales y Municipales y proponga políticas activas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, con criterios comunes de focalización y diseñados para ser evaluados en el mediano y largo plazo.

Introducción

La violencia amenaza los derechos humanos más fundamentales de igualdad, libertad y justicia alrededor del mundo. La violencia extrema viola el derecho humano más básico: el derecho a la vida. Tal violación ocurre de manera más pronunciada entre la población joven, quienes están sobrerrepresentados como responsables y víctimas de la violencia, y son actores centrales en cualquier discusión acerca de crimen y violencia.

La población de América Latina ha experimentado décadas de violencia endémica. Por mucho tiempo México estuvo “aislado” de la ola de violencia del continente. Sin embargo, la violencia se ha incrementado fuertemente en el país desde 2008. Los homicidios cada 100 mil habitantes han aumentado de 8.4 en 2007 a 23.8 en 2010.⁵ El promedio global, en comparación, es de 7 por 100 mil habitantes, mientras que el promedio de Latinoamérica es de 29 y de Centroamérica es de 37.⁶ Las cifras anuales han aumentado continuamente, desde los 2,826 homicidios en 2007 a los 15,273 en 2010.⁷

Un niño o niña creciendo en la pobreza, sin acceso a una educación de calidad y con oportunidades limitadas para involucrarse en actividades productivas puede verse fácilmente atrapado(a) en un círculo de violencia que continúe hasta su vida adulta. Los costos de la violencia pueden ser apreciados no sólo en términos de vidas afectadas o perdidas, sino también en términos de las grandes cargas psicológicas y financieras que representan para los tejidos sociales a través del mundo. La violencia que se intensifica y torna cada vez más seria en varias naciones ha producido un mayor debate público acerca de las causas y factores que la impactan, de la mano con una urgente necesidad por soluciones. Ciertamente, este es el caso en México.

⁵ Estimación a partir de datos de INEGI, SINAIS y CONAPO.

⁶ UNODC (2011).

⁷ Base de Datos de Fallecimientos Ocurridos por Presunta Rivalidad Delincuencial. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>.

La situación de la violencia en el país tiene a los jóvenes como víctimas y como agresores. Los jóvenes de 10 a 29 años representan aproximadamente un tercio de la población mexicana. Nunca hubo tantos jóvenes en México como en la actualidad. Por un lado, la tasa de homicidio juvenil se ha incrementado desde 7.8 en 2007 a 25.5 en 2010.⁸ Por otro lado, los jóvenes han sido responsables de la mitad de los delitos en 2010.

Los costos económicos directos e indirectos de la inseguridad y la violencia en México se estiman en miles de millones de dólares, representando una parte importante del producto interno bruto (dependiendo de cómo se calculen los costos derivados de la violencia, se estiman en un rango de entre el 8 y el 15% del PIB) (ICESI, 2011). La violencia en México toma muchas formas, cada una con distintos costos. Por ejemplo, estudios recientes concluyeron que el crimen organizado y la violencia asociada con el narcotráfico generan pérdidas económicas anuales por alrededor de 4,300 millones de dólares americanos (Rios, 2011). La mayor atención al control del delito ha aumentado dramáticamente el número de personas en prisión. Durante los últimos ocho años, el número de individuos en prisión se ha duplicado hasta llegar a 222 mil prisioneros, con un costo aproximado de alrededor de \$2.5 millones de dólares americanos por día. Costos como éstos crean una importante fuga en la creciente economía de México y amenazan los esfuerzos para reducir la pobreza.

Desde una perspectiva de derechos humanos, ello representa dinero no gastado en servicios como educación, salud, bienestar social y vivienda, que promueven los derechos básicos necesarios para desarrollarse y prosperar. El miedo al crimen y la violencia también limitan la habilidad de las personas para llevar a cabo sus vidas diarias de manera normal. Los resultados de una encuesta reciente revelaron que el 66% de los mexicanos ha dejado de realizar al menos una actividad por miedo a ser victimizados (ICESI, 2011).

⁸ Estimación a partir de datos de INEGI, SINAIS y CONAPO.

Una de las principales causas a que se atribuye el aumento de la violencia ha sido la actuación y disputas entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Aunque los datos varíen de acuerdo con la fuente, la mayoría de los estudios e informes oficiales del país atribuye gran parte de los homicidios de los últimos años a la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Esta ha producido, de acuerdo con el gobierno, 47 mil muertes desde su inicio en diciembre 2006 hasta septiembre 2011, último mes con datos provistos por la Presidencia de la República.⁹ La mayoría de estos homicidios habrían sido consecuencia del enfrentamiento existente entre organizaciones criminales para mantener o ganar control sobre las rutas de tráfico de drogas, los puntos de entrada y salida del país y los mercados de distribución (Guerrero Gutiérrez, 2011a: 27). En 2011, el peor año registrado, hubo un asesinato vinculado al narcotráfico cada 30 minutos (Mozlahn et al., 2012). De acuerdo con Mozlahn et al. (2012), mientras en el 2006 las organizaciones dedicadas al narcotráfico fueron responsables por 31.9% de todos los homicidios intencionales en el país, en 2010 pasaron a serlo de 63.4%.

Objetivo y Motivos

Este reporte presenta los hallazgos de una evaluación por país con el objetivo de favorecer el entendimiento y promover el apoyo a los esfuerzos de prevención de la violencia juvenil en México. Fue elaborado como parte de un proyecto más amplio orientado a promover el diálogo sobre políticas de prevención de violencia juvenil y derechos humanos, con el patrocinio del Fideicomiso Nórdico (NTF, por sus siglas en inglés).

El reporte se enfoca en los jóvenes por varios motivos. En primer lugar, en comparación con los demás grupos etarios de la población, la juventud está siendo gravemente afectada por la violencia. Alrededor del mundo, la juventud representa la mayoría tanto de víctimas como de agresores violentos. Los jóvenes son biológica, social y psicológicamente diferentes de los adultos y los niños, y estas diferencias a menudo los

⁹ Datos disponibles en <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>.

hacen vulnerables a la violencia. Por estos motivos, prevenir la violencia juvenil requiere programas específicos y políticas enfocadas en los jóvenes y las vulnerabilidades que enfrentan.

Aumentar la participación de los jóvenes en las decisiones acerca de las políticas y programas que los afectan es fundamental para la efectividad de la política de prevención del delito. Adicionalmente a la elaboración del presente reporte, el proyecto ha apoyado una serie de talleres y mesas de diálogo organizadas por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDiPC) durante el período 2011-2012, reuniendo a jóvenes interesados en analizar el problema de la violencia juvenil y propuestas de soluciones viables. Este reporte busca informar y promover tal diálogo continuo en México.

Para ello, el reporte conjuga tres distintos tipos de análisis a partir de los cuales surgen tres capítulos principales: el primer capítulo ofrece un diagnóstico de la situación que en la que se encuentra el fenómeno de violencia juvenil en México haciendo uso de un análisis cuantitativo emanado de los principales indicadores provenientes de fuentes de información de acceso público por grupos etarios, género y región; el segundo capítulo se basa en un estudio de los conceptos, las leyes y las normas que conforman el marco legal nacional para tratar y sancionar los delitos en los cuales los jóvenes se ven involucrados; y el tercer capítulo realiza un análisis institucional para determinar cuáles han sido los principales esfuerzos intersecretariales e individuales de varias Secretarías y entidades gubernamental (principalmente a nivel federal) en materia de prevención del delito, en aras de hacer frente a la situación de violencia esbozada en el primer capítulo.

Con base en los análisis cuantitativo, legal e institucional, el reporte concluye con un reconocimiento a los esfuerzos gubernamentales en materia de violencia juvenil y emitiendo una serie de recomendaciones orientadas al fortalecimiento de los esfuerzos de coordinación entre los niveles federales, estatales y municipales del gobierno; un mayor

énfasis sobre los grupos en mayor riesgo; la consolidación de los programas existentes; el análisis de la violencia juvenil en zonas rurales; y la importancia de contar con mecanismos para la evaluación de la efectividad y documentación de las lecciones aprendidas.

La información contenida fue recopilada a partir de varias fuentes. Una serie de juntas fue llevada a cabo en la Ciudad de México en diciembre 2010. El equipo a cargo del estudio se reunió con representantes del gobierno que trabajan sobre el tema de prevención de violencia juvenil, técnicos expertos no gubernamentales, representantes de programas relevantes al tema, así como representantes del Banco Mundial. Entre los participantes principales de estas reuniones estuvieron: (a) el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDiPC); (b) el Centro Nacional de Prevención de Accidentes (CENAPRA), parte de la Secretaría de Salud; (c) el equipo responsable del programa de desarrollo juvenil Construya-T, de la Secretaría de Educación Pública (SEP); (d) la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); (e) el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE); (f) el Instituto para la Seguridad y Democracia (INSYDE); Jóvenes Constructores de la Comunidad (JCC) y Litigio Estratégico en Derechos Humanos (IDHEAS); y (f) la Universidad Autónoma de México (UNAM). Un conjunto de reportes, documentos, archivos y sitios web relevantes fueron identificados para complementar y dar soporte a los temas discutidos durante las reuniones. Cabe mencionar que este reporte elude el análisis detallado de los factores que impactan el crimen y la violencia en México dado que la literatura especializada no es concluyente y aún se encuentra en desarrollo.

Metodología

Las principales fuentes de datos son INEGI, SINAIS y CONAPO. Adicionalmente, se han utilizado encuestas realizadas por el Estado y estadísticas judiciales, en particular sobre victimización y procuración de justicia.

Para los datos de mortalidad por causas externas se ha empleado la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE). Entre 1997 y 1998 se ha producido un cambio en la metodología. Para los datos sobre medios usados para los homicidios se ha recurrido a los datos provistos por el SINAIS. Dado que el presente documento define a la violencia juvenil como una conducta “intencional”, se excluyeron los casos de “muerte con intención indeterminada”, es decir, donde se desconoce si fue intencional o accidental (en la CIE, las muertes clasificadas de Y10 a Y34).

Para el análisis de los homicidios violentos producidos por las organizaciones criminales, principalmente vinculadas al tráfico de la droga, se utilizan los datos provistos por la Presidencia de la República. En 2009, ha creado un grupo de trabajo interinstitucional para realizar un seguimiento a este proceso a través del indicador “fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencial”. Se integraron tres bases de datos: las que registran las ejecuciones, enfrenamientos (contra las fuerzas públicas y entre delincuentes) y agresiones hacia la autoridad. Los datos sobre enfrentamientos y agresiones hacia la autoridad no están categorizados por quintiles de edad, por lo que se analiza únicamente los datos de ejecuciones.¹⁰ Del total de homicidios violentos “por presunta rivalidad delincuencial” registrados por la Presidencia de la República, las ejecuciones representan 89.3%. Debido a los rangos de edad presentados para las ejecuciones (menos de 15, 16-20, 21-30 y 31 en adelante), los datos empleados para jóvenes no coinciden con la definición de “juventud” que se desarrolla más adelante (10 a 29 años). Se usarán los datos de 16 a 30 años como indicador aproximativo de las ejecuciones de jóvenes.

¹⁰ “Muerte violenta por ejecución” es definida “como aquel homicidio doloso cuya víctima y/o victimario es presumiblemente miembro de algún grupo criminal”. Tiene por lo menos dos de los seis siguientes criterios: 1) la víctima presenta impactos de arma de fuego larga y/o corta de grueso calibre; 2) la víctima presenta huellas de tortura y lesiones severas; 3) los restos de la víctima fueron hallados después de que fuera ejecutado; 4) empleo de materiales característicos del modus operandi de las organizaciones criminales como mordaza, cobijas, cintas adhesivas; 5) circunstancias especiales (es decir, presunta relación con organizaciones criminales, la víctima fue previamente privada de libertad, efectuada en emboscada o persecución; homicidios registrados dentro de centros penitenciarios en los que participen actores vinculados a organizaciones criminales); 6) se localizaron mensajes de organizaciones criminales. Ver “Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencial: metodología”, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>.

Observaciones sobre las fuentes

En la clasificación de mortalidad del INEGI hay un número pequeño pero constante de registros insuficientemente o no especificados, que en los años recientes se concentra en el tipo de arma de fuego utilizada. Entre 1998 y 2009 se desconoce la edad en una proporción cercana al 10% de las muertes. En la misma forma, hay un constante número de decesos por causas no especificadas. Es pertinente que las autoridades del INEGI y otras responsables de la procuración de justicia mejoren estos registros.

En el caso de las estadísticas de “fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincinencial” de la Presidencia de la República, el problema de especificación es importante. En particular, en 43.0% de los casos de 2006 a 2010 no se ha podido especificar la edad de la víctima.

En cuanto a las encuestas, en todos los casos se tomaron los resultados generales sin ponderar cada una conforme a criterios de población aplicables a la población y a los grupos de edad joven. Existe una dificultad para establecer comparaciones ya que, por ejemplo, las encuestas del IMJUVE de 2005 y 2010 no tienen el mismo cuestionario.

La información documental para la elaboración de este reporte se complementó con una serie de entrevistas a funcionarios responsables de programas que inciden de manera directa o indirecta en la reducción de la exposición de los jóvenes a la violencia.

Definiendo “juventud”

No existe un criterio uniforme del rango de edad y de las características que abarquen a la juventud. El concepto difiere de un país a otro y de cada contexto socioeconómico, de etnia o cultural.

Para la mayoría de las organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas, la juventud comprende el rango de edad entre 12 y 24 años. Se inicia con la pubertad (10-14 años), continúa con el período de la adolescencia (de 15-19 años) y la juventud *plena* (20-24 años). La OMS propuso una escala dividida en períodos de 5 años en los que términos

como juventud y adolescencia resultan intercambiables entre los 15 y 19 años de edad. Para UNICEF, de acuerdo con la Convención de Derechos del Niño incluye niñas y niños y adolescentes de 0 a 18 años de edad. Para la OIT, la juventud se encuentra entre los 15 y 24 años de edad.

En América Latina, cinco países emplean la definición de Naciones Unidas de 15-24 años, mientras que en otros la edad de inicio puede ser a los 7, 12, ó 14 años, y la de fin puede ser hasta los 30 años. Algunos especialistas extienden la edad de los jóvenes hasta los 35 años, en la medida que en sus estudios muestran que es entonces cuando la mayoría de los individuos jóvenes consolidan su trayectoria laboral y su autonomía económica y familiar (Oliveira y Mora 2011; Borges et al., 2010).

En el caso de México, el término juventud y adolescencia es utilizado en diversos estatutos, códigos, leyes y programas de gobiernos, que por lo general ubican la juventud entre los 12 y los 25 años. Además existen en las normas conceptos como niños, niñas, adolescentes y menores de edad que los ubican por debajo de los 18 años. Los rangos de edad empleados son tan diversos que dificultan su empleo para construir una base de datos única sobre violencia. Por ejemplo, en el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI es de 12 a 29 años mientras que en el informe sobre la situación de los jóvenes 2010 del CONAPO, de 15 a 24 años.

Cabe tomar en cuenta que muchos episodios violentos son *vividos* por los jóvenes desde temprana edad, desde la infancia y afectan el desarrollo infantil y adolescente de manera sustantiva. Muchos jóvenes que desarrollan conductas violentas y delictivas fueron testigos o víctimas de episodios traumáticos en su infancia. Por esto es necesario considerar rangos de edad menores, hasta donde los datos nos muestren evidencias sólidas. **Por estos motivos, adoptamos la definición de juventud de 10 a 29 años utilizada por la OMS.**

Definiendo “violencia juvenil”

Tampoco existe un consenso en México para definir violencia. Hay un acuerdo implícito entre expertos en utilizar la definición de la OMS: el uso intencional de la fuerza física o el poder, como amenaza o acción efectiva, contra sí mismo, contra otra persona o en contra de un grupo o comunidad, ya sea que produzca o tenga una alta probabilidad de producir una lesión (daño), la muerte, daño psicológico, mal desarrollo o la privación de la(s) persona(s) agredida(s) (OMS, 2002: 4).

Lógicamente, tampoco hay un consenso sobre la definición de violencia juvenil. Desde una perspectiva legal, la delincuencia juvenil se define como una conducta de personas jóvenes que viola la ley. La edad puede abarcar de 12 a 18 años. Por un lado, en la mayoría de los códigos penales de los países, los menores de 12 años son inimputables. Por otro, en el período de 12 a 18, todo juicio y posible pena deben ser procesados por un sistema alternativo de justicia al de mayores de 18 años. Es decir, el punto de inflexión es la edad legal para ser procesado. Ante la falta de un criterio legal de violencia que incluye a la población de 10 a 29 años, se sigue aquí la definición de violencia empleada por la OMS (2002), adaptada para la población juvenil enfocada en este estudio.

Definición de violencia juvenil

Involucramiento de jóvenes (entre 10 a 29 años), como víctimas o agresores, en el uso intencional de la fuerza física o el poder, como amenaza o acción efectiva, contra sí mismo, contra otra persona o en contra de un grupo o comunidad, ya sea que produzca o tenga una alta probabilidad de producir una lesión (daño), la muerte, daño psicológico, mal desarrollo o la privación de la(s) persona(s) agredida(s).

Perfil de los jóvenes de 10 a 29 años en México

Según el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, **los jóvenes de 10 a 29 años representaban 36.2% de los 112.3 millones de personas que habitan el país.** La distribución entre grupos quinquenales de edad y entre género es relativamente uniforme (ver Cuadro 1).

Cuadro 1 – La población joven en México, 2010

Edad	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje
De 0 a 9 años	21,575,859	10,951,118	10,624,741	19.21
De 10 a 14 años	10,939,937	5,547,613	5,392,324	9.74
De 15 a 19 años	11,026,112	5,520,121	5,505,991	9.82
De 20 a 24 años	9,892,271	4,813,204	5,079,067	8.81
De 25 a 29 años	8,788,177	4,205,975	4,582,202	7.82
30 y más años	48,716,776	23,116,981	25,599,795	43.37
No especificado	1,397,406	700,219	697,187	1.24
Total	112,336,538	54,855,231	57,481,307	100.00

} 36.18%

Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

Según el CONAPO (que define a la juventud de 15 a 24 años), México ha iniciado un proceso de envejecimiento de su población. Sin embargo, **en la actualidad el país tiene un contingente histórico de jóvenes a raíz del impulso que elevados niveles de fecundidad en el pasado ejercen sobre la composición de la población.** Por ello, si bien en términos relativos la juventud ha reducido su parte en la población total desde inicios de los noventa, en términos absolutos alcanzó su máximo histórico en 2011 (CONAPO, 2010: 13-14).

Dentro de la población joven, se ha producido también un envejecimiento en términos relativos, con una reducción de los adolescentes¹¹ y de la población menor de 15 años y un crecimiento de los jóvenes adultos (CONAPO, 2010: 15).

Sobre la distribución territorial, más de la mitad de la población joven del país se concentra en términos absolutos en 8 entidades: Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Chiapas y Michoacán.¹² En términos relativos, las entidades con mayor proporción de jóvenes son Chiapas, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Querétaro. Las entidades con menor tasa de crecimiento son el Distrito Federal, Michoacán, Zacatecas, Nayarit, Tabasco y Sinaloa. Las de mayor crecimiento son Quintana Roo y Baja California, y, en menor proporción, Baja California Sur, Aguascalientes, Querétaro y Chiapas (CONAPO, 2010: 17-19).

Sobre la condición de actividad, para el INEGI, entre los jóvenes de 14 a 29 años, 32.7% sólo estudia, 32.1% sólo trabaja, 11.2% estudia y trabaja, mientras que el restante 24.0% busca trabajo, realiza labores domésticas u otras actividades, o están inactivos.¹³ Según el CONAPO, en 2009, entre los jóvenes de 15 a 24 años, 43.7% sólo trabajaba, 35.6% sólo estudiaba, 17.1% realizaba trabajo doméstico, 2.0% estudiaba y trabajaba mientras que 1.4% ni estudiaba ni trabajaba (CONAPO, 2010: 54). Entre los jóvenes que han ingresado al mercado laboral, la gran mayoría son trabajadores subordinados y remunerados (77.1% de 15-24 años), mientras que 15.3% son trabajadores sin pago (25.1% en 15-19 años) y 7.1%, trabajadores por cuenta propia (CONAPO, 2010: 62).

¹¹ El CONAPO define a los adolescentes de 15 a 19 años.

¹² Datos del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010.

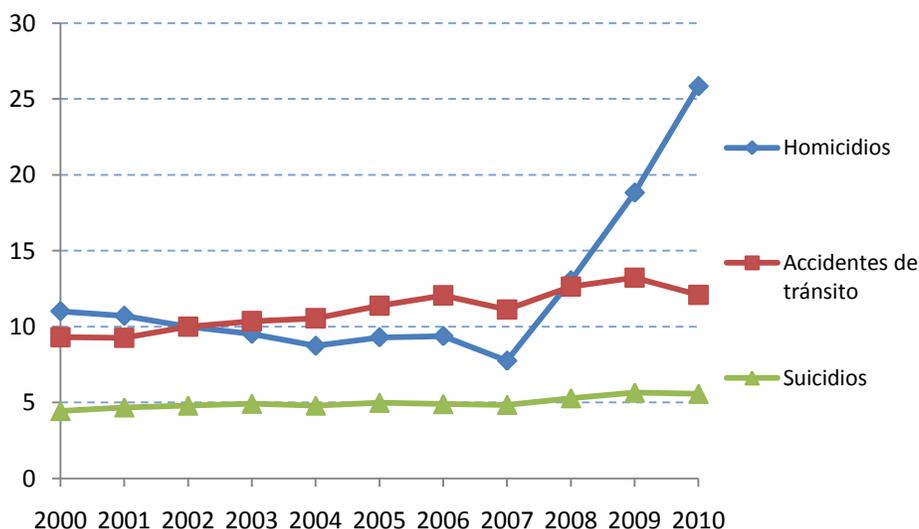
¹³ Datos del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010.

CAPÍTULO 1: LA MORTALIDAD JUVENIL EN MÉXICO

El descenso en la mortalidad había sido uno de los logros más importantes de las políticas de salud y población en México hasta la década anterior. La población más beneficiada directamente habían sido los niños en temprana edad y los adultos mayores. Entre los jóvenes la mortalidad había descendido aunque con un menor ritmo. En la misma forma, la esperanza de vida había aumentado.

Pero en el año de 2008 la mortalidad general mostró un pronunciado asenso. Entre los jóvenes, la principal causa ha sido el brusco incremento de la mortalidad por homicidio, el primer factor desde 2008. La mortalidad por accidentes de tránsito ha aumentado levemente, mientras que la tasa de suicidio se ha mantenido relativamente constante (ver Gráfica 1).

Gráfica 1 – Principales causas de mortalidad juvenil (10-29 años) por causas externas en México, 2000 – 2010 (tasas por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre datos de SINAIS.

Los jóvenes como víctimas

Entre 2000 y 2010, aproximadamente 139 mil mexicanos fueron víctimas de homicidios. De 2000 a 2007, la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes descendió continuamente, desde 11.0 a 8.4. Sin embargo, a partir de 2008 se produjo un fuerte aumento, llegando a 23.8 en 2010 (ver Gráfica 2). Como resultado, **del total de homicidios de 2000 a 2010, 42.8% se produjo en 2008 a 2010.**¹⁴

En el caso de los jóvenes de 10 a 29 años, el total de homicidios de 2000 a 2010 ascendió a aproximadamente 53 mil personas. Es decir, **los jóvenes representan 38.2% de los homicidios en México de 2000 a 2010** (ver Gráfica 3).

La evolución de la tasa de homicidio juvenil durante el período fue similar a la general: se produjo una tendencia descendente de 11.0 en 2000 a 7.8 en 2007 y un aumento a partir de 2008 hasta 25.8 en 2010. **Del total de homicidio juvenil de 2000 a 2010, 43.4% se produjo en 2008-2010.**¹⁵

En casi todos los años de 2000 a 2007, la tasa de homicidio general fue mayor que la juvenil. Sin embargo, en el período de 2008 a 2010, la relación se invirtió (ver Gráfica 2).

¹⁴ Estimación sobre datos de INEGI.

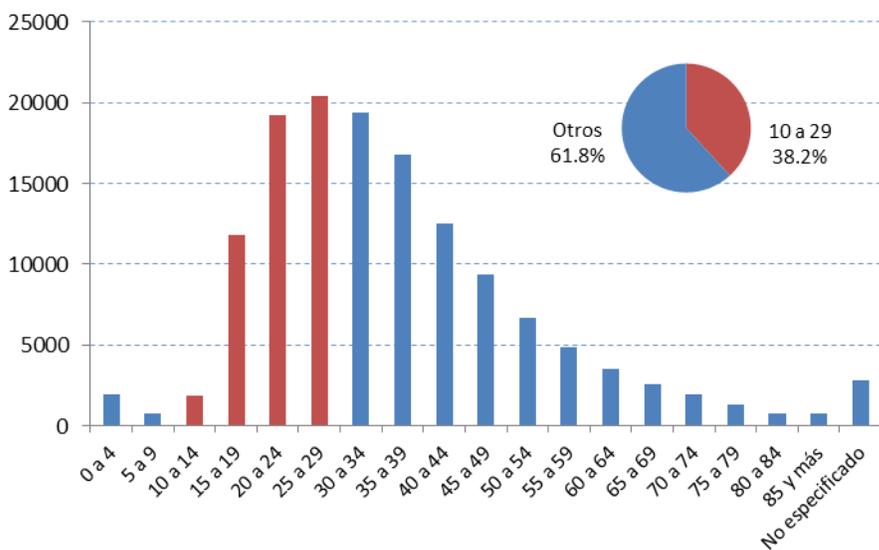
¹⁵ Estimación sobre datos de INEGI.

Gráfica 2 - Evolución del homicidio general y juvenil (10-29 años) en México, 2000 – 2010 (tasas por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

Gráfica 3 – Homicidios por grupos etarios en México, 2000 – 2010 (casos)



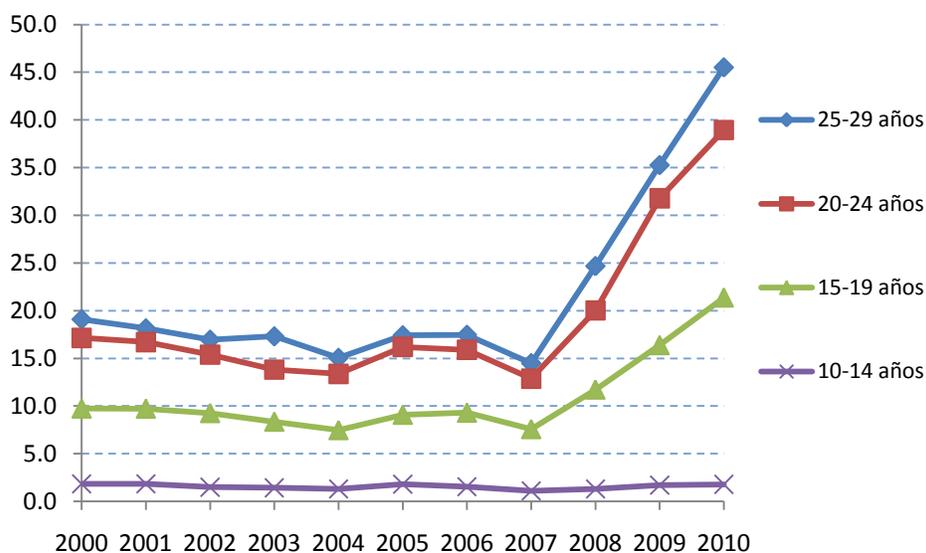
Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

Dentro de los casos de homicidio juvenil en el país existió una concentración por grupo etario, género y región.

Grupos etarios

De 2000 a 2010, los jóvenes de 20-24 años y 25-29 años han sido (junto con 30-34) los principales grupos etarios afectados en términos absolutos (ver Gráfica 3). Dentro de la población juvenil, la tasa de homicidio se incrementó fuertemente para casi todos los grupos etarios a partir del año 2008, con la excepción de grupo de 10-14 años, que se mantuvo constante (ver Gráfica 4). **Los grupos etarios más afectados son 25-29, 20-24 y 15-19, donde la tasa de homicidio se triplicó entre 2007 y 2010.¹⁶ En los dos primeros grupos, respectivamente la tasa cada 100 mil habitantes en 2010 fue de 45.5 y 38.9.**

Gráfica 4 – Homicidio juvenil (10-29 años) por grupo etario en México, 2000-2010 (tasas por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre datos de SINAIS y CONAPO.

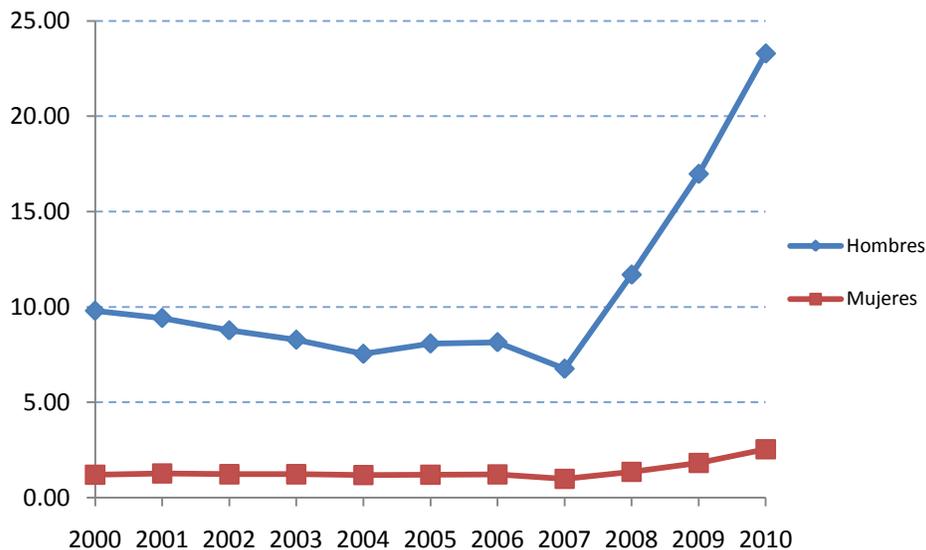
¹⁶ En el grupo 25-29 años se multiplicó por 3.14, en 20-24 por 3.01 y en 15-19 por 2.82.

Género

Los datos evidencian que la tasa de homicidio juvenil afecta en una gran proporción a los hombres. Entre 2000 y 2010, mientras que el promedio anual cada 100 mil habitantes para las mujeres fue 1.4, para los hombres se elevó a 10.8. **Esto se traduce en una proporción de 8 a 1 de hombres por cada mujer en la década.**

Ambas tasas han crecido a lo largo del período, en particular a partir de 2008. De 2007 a 2010, en el caso de las mujeres se ha multiplicado por 2.6 mientras que para los hombres, por 3.4. A raíz del mayor crecimiento en este último caso, entre 2007 y 2010 **la proporción de homicidio juvenil entre hombres y mujeres se ha elevado de 7 a 9** (ver Gráfica 5).

Gráfica 5 – Homicidio juvenil (10-29 años) de mujeres y hombres en México, 2000 – 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre INEGI y SINAIS.

Región

El homicidio de jóvenes de 10 a 29 años se ha concentrando en algunas entidades federativas del país, sobre todo en el norte del país.

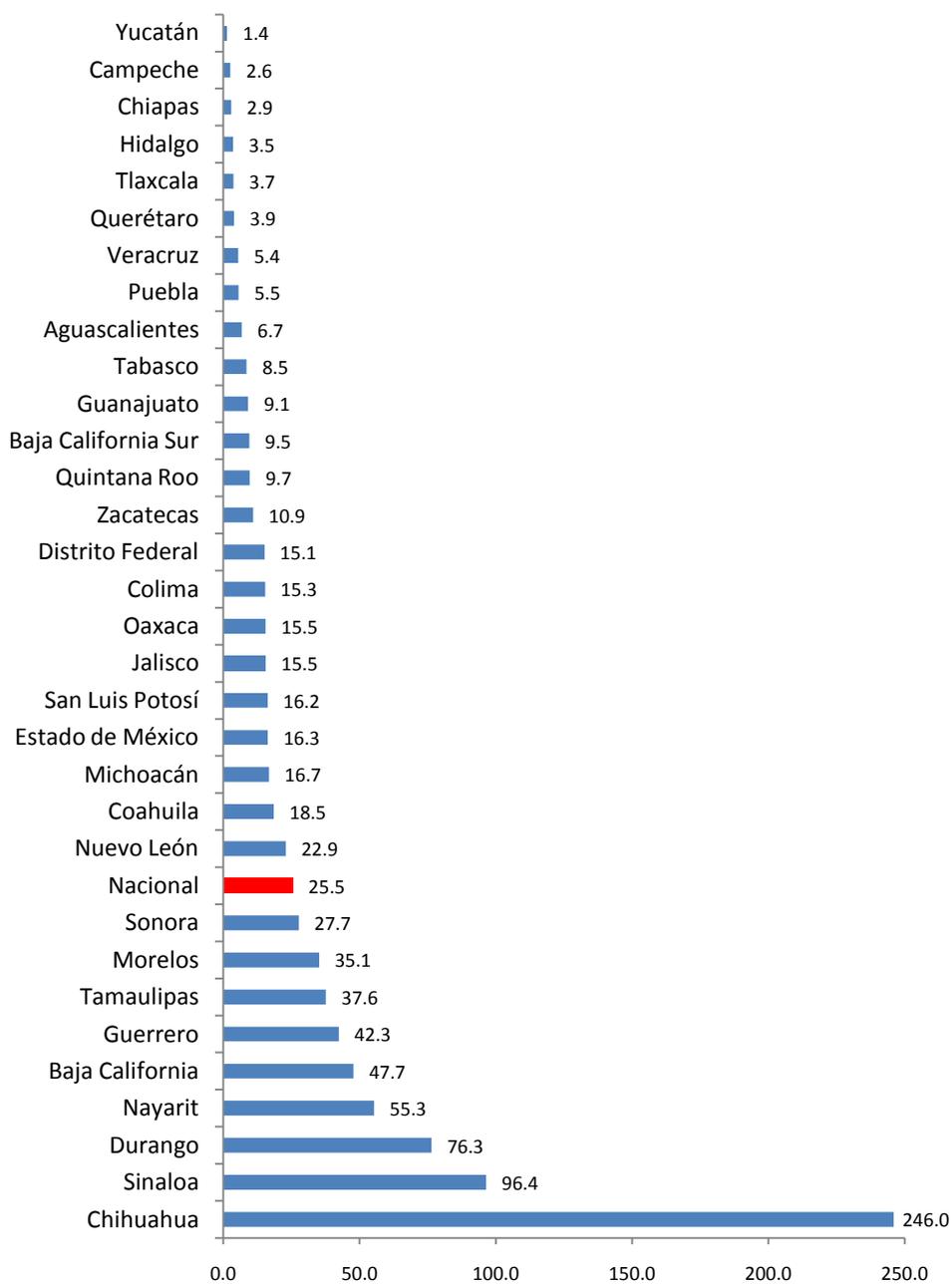
En 2010, 56.7% de los homicidios de jóvenes ocurrió en cinco entidades: Chihuahua, Sinaloa, el Estado de México, Baja California y Guerrero. Sólo en Chihuahua se produjo 28.2% de los homicidios de jóvenes. Al comparar con años anteriores, se observa un leve aumento de la concentración regional de los homicidios de jóvenes. En 2000, las cinco entidades más violentas del país concentraban 47.7% de este total y en 2005, 49.9%.

En el mismo periodo se registró una significativa modificación en la ubicación geográfica de las cinco primeras entidades. Hasta 2005, los mayores casos se concentraban en el centro (Estado de México, Distrito Federal) y sur del país (Michoacán, Guerrero, Oaxaca). En cambio, **en 2010, la mayor proporción de casos se trasladó al norte. Ese año, cinco estados del norte (Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Durango y Tamaulipas) representaron 51.2% de los homicidios de jóvenes en el país.** En 1995, los mismos estados habían sumado 17.8%.¹⁷

Al analizar la tasa de homicidio juvenil en 2010 por entidad federativa se observan igualmente grandes diferencias. Mientras 23 entidades se encuentran por debajo de la tasa nacional de homicidio juvenil (25.5 cada 100 mil habitantes), 9 la superan, de los cuales 6 son del norte del país: Chihuahua, Sinaloa, Durango, Baja California, Tamaulipas y Sonora (ver Gráfica 6). **Al analizar la evolución entre 2000 y 2010 de la tasa de homicidio juvenil de estas 6 entidades del norte, se observa un gran incremento de 2005 a 2010, incluso mayor que la tasa nacional de homicidio juvenil.** Los estados particularmente afectados son Chihuahua, Sinaloa y Durango (ver Gráfica 7).

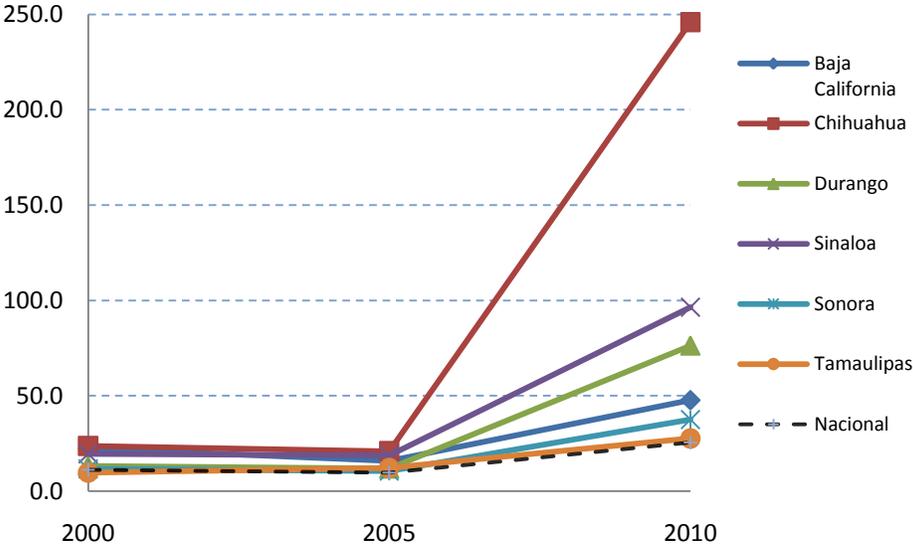
¹⁷ Estimaciones sobre datos de INEGI.

Gráfica 6 - Homicidio juvenil (10-29 años) por entidad federativa en México, 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

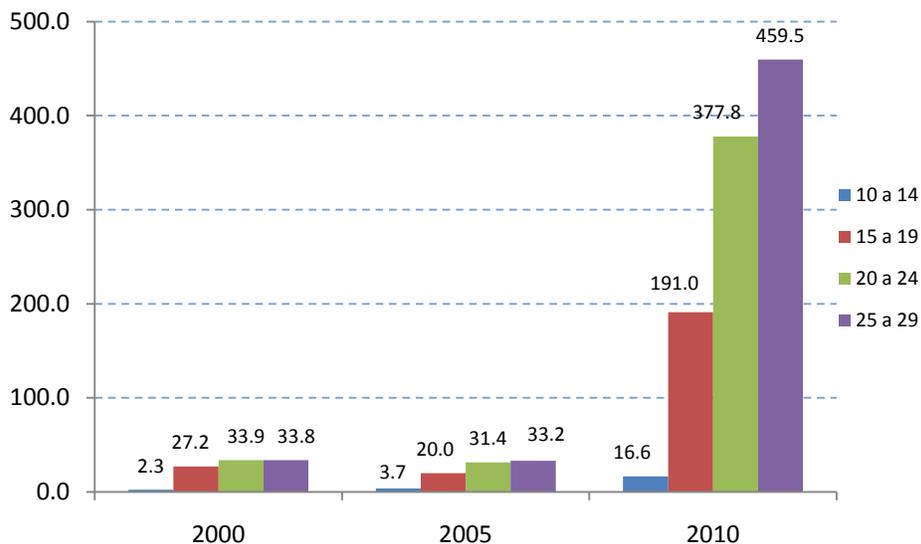
Gráfica 7 – Homicidio juvenil (10-29 años) en Baja California, Chihuahua, Durango, Sonora, Tamaulipas, Sinaloa y a nivel nacional, 2000, 2005, 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

En 2010, la tasa de homicidio juvenil del estado de Chihuahua multiplicó casi por 10 a la tasa nacional de homicidio juvenil. Al analizar la evolución por grupos etarios, se observa que los principales afectados son los jóvenes de 15 a 19 años y, sobre todo, los de 20-24 y 25-29 años. En estos dos últimos, la tasa en 2010 ha sido, respectivamente, de 377.8 y 459.5 cada 100 mil habitantes (ver Gráfica 8).

Gráfica 8 – Homicidio de jóvenes de 10 a 29 años por grupo etario en Chihuahua, 2000, 2005, 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

Homicidio juvenil relacionado al narcotráfico

La concentración en el norte de los homicidios de jóvenes coincide con las ejecuciones producidas entre 2006 y 2010 por “presunta rivalidad delincuencia”. Esta es una de las bases de datos empleadas por la Presidencia de la República para analizar los homicidios violentos, proceso que se ha incrementado fuertemente en el marco de la “guerra contra el narcotráfico” (ver sección I.1. Metodología).¹⁸

Los datos disponibles en el sitio de la Presidencia de la República permiten estimar los datos sobre ejecuciones por grupos etarios en las entidades federativas.¹⁹ Del total de fallecimientos por ejecuciones desde diciembre 2006 hasta diciembre 2010, se ha

¹⁸ Ver “Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia: metodología”, Presidencia de la República, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>.

¹⁹ Los datos para las otras dos bases de datos, enfrentamientos y agresiones hacia la autoridad, no están categorizados por edad.

determinado que los jóvenes de 16 a 30 años representan 25.0%.²⁰ Es decir, **uno de cada cuatro mexicanos ejecutados en el marco de la “guerra contra el narcotráfico” es joven.**

Sin embargo, en realidad este porcentaje puede ser incluso superior. En efecto, las autoridades no han podido determinar la edad del 43.0% de los fallecimientos por ejecuciones durante el período. Por lo tanto, **si se considera exclusivamente el total de fallecimientos por ejecuciones con edad identificada, entonces los jóvenes representan 43.9%.**

La distribución de los casos se halla sumamente concentrada regionalmente. Del total de fallecimientos en que se ha determinado que las víctimas son jóvenes de 16 a 30 años, **aproximadamente 3 de cada 4 (76.4%) se ha producido en cinco entidades federativas:** 42.8% ha sido en Chihuahua, 16.4% en Sinaloa, 7.2% en Guerrero, 5.6% en Durango y 4.4% en Baja California. Con la excepción de Guerrero, el resto de las entidades federativas son de la zona noroeste del país. **De 2006 a 2010, en las entidades federativas del norte del país²¹ se ha producido 76.8% de las ejecuciones de jóvenes de 16 a 30 años.** En las entidades federativas que forman una medialuna del lado Pacífico del oeste al sur, desde Nayarit hasta Oaxaca,²² se ha producido 16.8% de las ejecuciones de jóvenes.

De los 10,200 homicidios ocurridos por presunta rivalidad delincriminal entre enero y septiembre de 2011 en México, Chihuahua destaca por contar con dos de los municipios más violentos: Ciudad Juárez, con 1,126 (11.04%), y Chihuahua, con 371 (3.64%).²³ Durante el mismo período, los homicidios juveniles (de 16 a 30 años de edad) representaron el 33.6% de los homicidios ocurridos por presunta rivalidad delincriminal en el estado de Chihuahua. En búsqueda de hacer frente al reto en el área de seguridad, las autoridades gubernamentales han implementado acciones y programas como

²⁰ La categorización de “joven” no corresponde con la definición ya que las clasificaciones realizadas por la Presidencia de la República son de 0 a 15, 16 a 20, 21 a 30 y en adelante. Se ha optado el grupo etario de 16 a 30 como un indicador aproximativo de la situación de los jóvenes en el contexto de la “guerra contra el narcotráfico”.

²¹ Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

²² Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Veracruz.

²³ Datos de la PGR disponibles en <http://www.pgr.gob.mx>.

“Operación Chihuahua”, “Todos Somos Juárez” y “Botón de Pánico”. Según el periódico Milenio, tomando los meses de enero a mayo, se ha producido una disminución del número de ejecuciones. En 2010 el periódico contó 1,780 casos, en 2011, 1,661, y en 2012, 1,151.²⁴ Uno de los posibles factores son los esfuerzos de profesionalización de las instancias policiales en Chihuahua (Sabet, 2009).

Según varios estudios (Guerrero Gutiérrez, 2011a; 2011b; Molzahn et al., 2012), la concentración regional de homicidios violentos en el norte y en el lado Pacífico se ha reducido de 2010 a 2012 como consecuencia del proceso de fragmentación de las organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, particularmente intensa en 2010. Según Guerrero Gutiérrez (2011b: 31), los seis cárteles que existían en 2006 se separaron en 16 en 2011. Debido a esta fragmentación, se habría producido una dispersión geográfica de la violencia en el país. Como resultado, la violencia declinó en la frontera entre México y Estados Unidos, sobre todo en Chihuahua, Sinaloa y Tamaulipas, aunque aumentó fuertemente en Nuevo León, y se trasladó al sur, hacia Veracruz y Guerrero.²⁵ En 2010, 50% de los homicidios por organizaciones criminales ocurrió en los seis estados mexicanos fronterizos, pero en 2011 se redujo a 44% (Molzahn et al. 2012).

De acuerdo a Guerrero Gutiérrez (2011a, 2011b) y Molzahn et al. (2012), la fragmentación de cárteles ha sido consecuencia del giro de estrategia de lucha contra el narcotráfico iniciada en 2006 por el gobierno federal. Hasta entonces, se había centrado en la erradicación de cultivos ilícitos domésticos. A partir de 2006, pasó a focalizarse en la captura de cargamentos de drogas y el arresto de traficantes.²⁶ Según esos estudios, el arresto o el abatimientos de líderes criminales ha llevada a la división de los cárteles.

²⁴ Conteo “Milenio” del periódico Milenio. Ver

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/493917d77892623016b7556b589eee6f>.

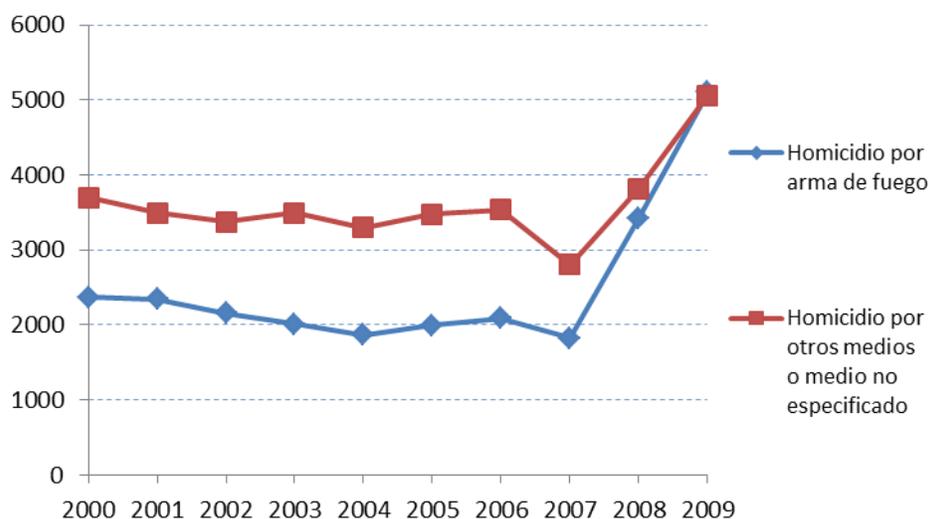
²⁵ De 2010 a 2011, en Chihuahua se produjo una reducción de 1,500 homicidios cometidos por el crimen organizado, 300 en Sinaloa, 190 en Baja California y 175 en Sonora. En cambio, aumentó en Nuevo León de 850, en Veracruz de 709, en Guerrero de 680 y en Coahuila de 470 (Molzahn et al., 2012: 16).

²⁶ Según Guerrero Gutiérrez (2011b: 32), “en 2007 sólo se registró un arresto o abatimiento de nivel directivo; en 2008, cinco; en 2009, seis; en 2010, 12; y hasta abril 2011, seis”.

Medios empleados en el homicidio juvenil en México

El incremento del homicidio de jóvenes de 10 a 29 años que se produjo a partir de 2008 coincide con el aumento de casos relacionados por armas de fuego y también por otros medios (ver Gráfica 9).²⁷ El aumento fue mayor en el caso de los homicidios por armas de fuego, pasando de 1,829 casos en 2007 a 5,106 en 2009. Es decir, **en tres años los homicidios de jóvenes por armas de fuego prácticamente se han triplicado.**

Gráfica 9 – Homicidio juvenil (10-29 años) por tipo de medio en México, 2000-2009 (casos)



Nota: “Homicidio por arma de fuego”: X93 a X95. “Homicidio por otros medios o medio no especificado”: X85 a X92, X96 a X99, Y00 a Y09.

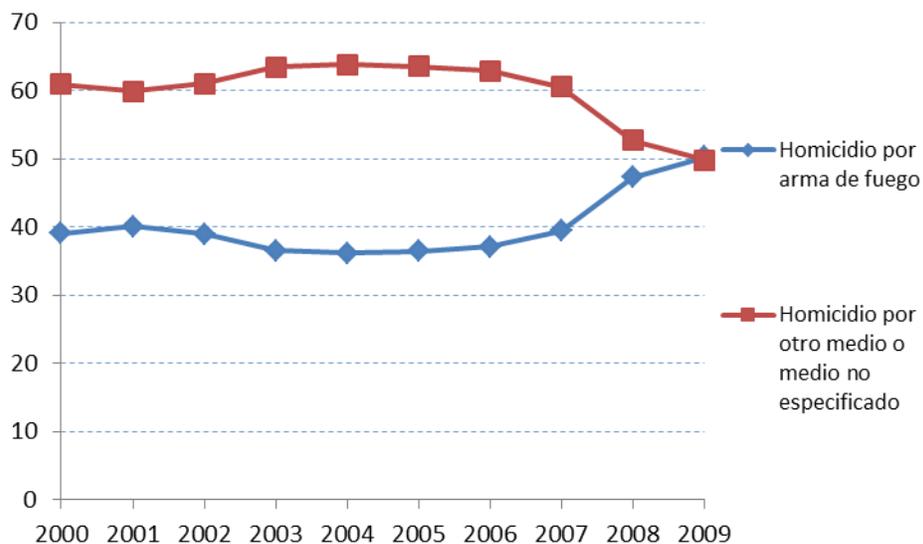
Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

El mayor incremento del homicidio juvenil se ha traducido por un cambio en el patrón de comportamiento por agresiones. Entre 2000 y 2007, en promedio, 38.0% de los casos han

²⁷ La categoría “otros medios” incluye agresiones por armas cortantes y contundentes, drogas, medicamentos, sustancias biológicas, productos químicos, ahorcamiento o ahogamiento, material explosivo, gases y vapores, colisión de vehículo o empleando la fuerza corporal.

sido cometidos por armas de fuego. En 2009, era de 50.2%. Ese año, **la mitad de los homicidios de jóvenes fue realizada con arma de fuego** (ver Gráfica 10).

Gráfica 10 - Homicidio juvenil (10-29 años) por tipo de medio en México, 2000-2009 (%)



Nota: “Homicidio por arma de fuego”: X93 a X95. “Homicidio por otros medios o medio no especificado”: X85 a X92, X96 a X99, Y00 a Y09.

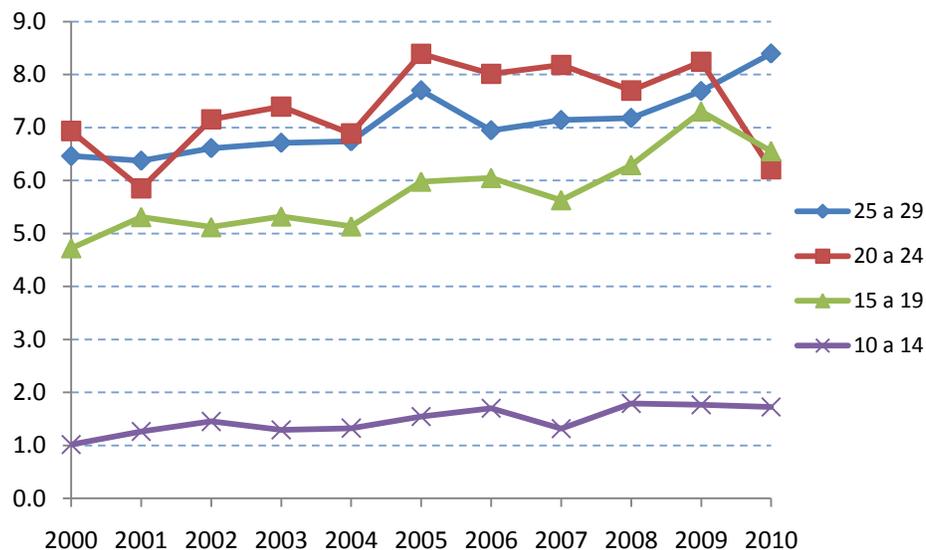
Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

La conducta suicida

Esta es una de las formas de violencia auto-infligida que afecta más a los jóvenes hoy día. Si bien no es una de las principales causas de muerte, su permanencia es consistente. Según Borges et. al. (2010: 292), esta conducta ha tenido un ascenso constante a lo largo de las últimas décadas y se ha ido desplazando de la población adulta hacia los jóvenes.

La Gráfica 11 presenta evidencia de la distribución de la tasa de suicidio cada 100 mil habitantes por grupo etario de 2000 a 2010. Se observa una tendencia ascendente, en particular en los grupos de 15 a 19 y 25 a 29.

Gráfica 11 – Suicidio juvenil (10-29 años) por grupo etario en México, 2000 – 2010 (tasa cada 100 mil habitantes)



Fuente: Elaboración sobre datos de SINAIS.

De acuerdo con el estudio de Borges et al. (2010), en las últimas dos décadas la distribución del suicidio por entidad federativa exhibe como particular área de riesgo a los estados del sureste (Tabasco, Campeche y Quintana Roo). Adicionalmente, para los hombres existe también una concentración de casos en el norte (Baja California, Sonora, Chihuahua) y al centro para las mujeres (Baja California Sur, Querétaro y Jalisco).

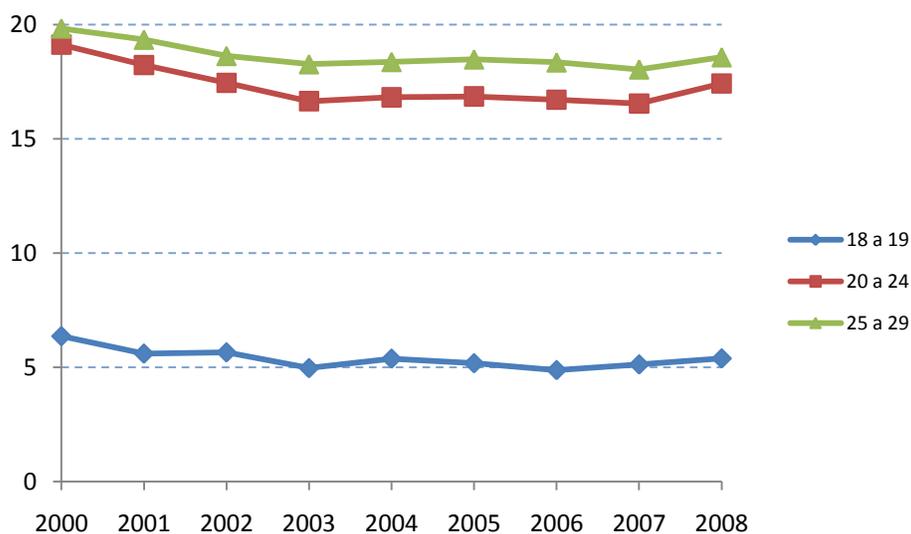
Los jóvenes como agresores

Los jóvenes se vinculan a la violencia no sólo como víctimas sino también como agresores. Varios estudios internacionales coinciden en señalar que las personas de 14 a 25 años tienden tener una alta participación en los delitos, es decir, en actos ilegales (Mc Laughlin y Newburn, 2010; McCord et al., 2001; Newburn, 1995).

En las Gráficas 12 y 13 se presenta los presuntos delincuentes jóvenes de 18 a 29 años en materia penal en el Fuero Federal y de 16 a 29 años en el Fuero Común por grupo etario

en México.²⁸ En el fuero federal, de 2000 a 2008 los jóvenes de 18 a 29 años representaron en promedio 41.4% de los presuntos delincuentes en el país en materia penal. Al estudiar la tendencia, se observa una tendencia descendente hasta 2004, a partir de cuando se estabiliza para luego aumentar a partir de 2008. En el fuero común, de 2000 a 2008 los jóvenes de 16 a 29 años representaron en promedio 50.0% de los presuntos delincuentes del país en materia penal. La tendencia es descendente hasta 2004 y se estabiliza hasta 2008.

Gráfica 12 – Presuntos delincuentes jóvenes (18-29 años) en materia penal en el Fuero Federal por grupo etario en México (% sobre total de casos anuales)

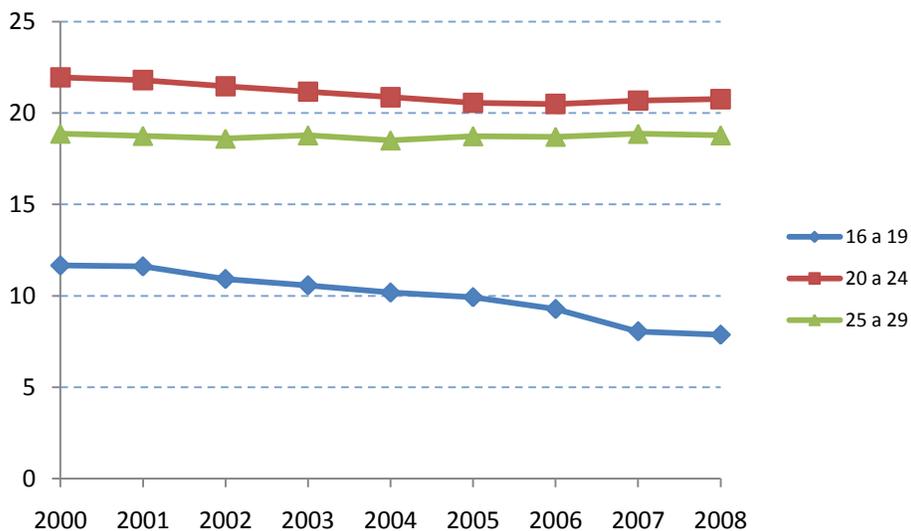


Nota: No hay datos disponibles para los años 2009 y 2010.

Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

²⁸ Según el INEGI, “presunto delincuente” es un término estadístico que se refiere a las personas a quienes el juez de primera instancia les ha dictado Auto de Término Constitucional relativo al (los) delito (s) por el (los) que fueron consignados.

Gráfica 13 - Presuntos delincuentes jóvenes (16-29 años) en materia penal en el Fuero Común por grupo etario en México (% sobre total de casos anuales)

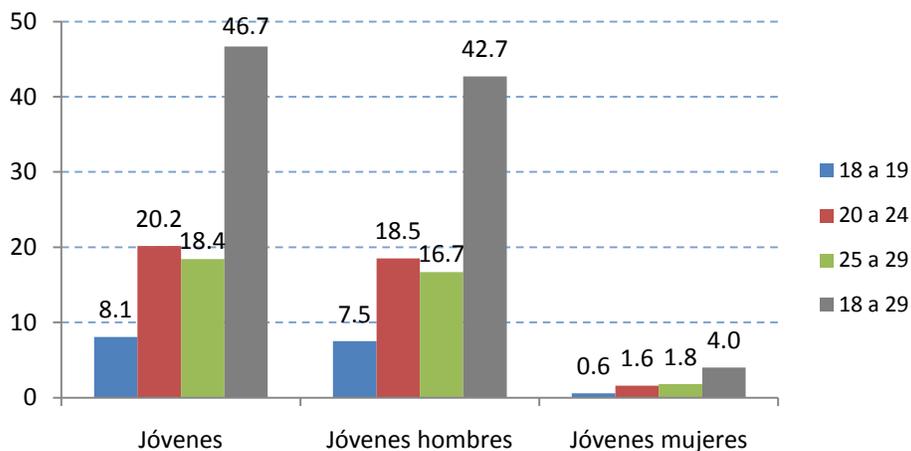


Nota: No hay datos disponibles para los años 2009 y 2010.

Fuente: Elaboración sobre datos de INEGI.

El INEGI presenta además datos para 2010 en la participación de jóvenes de 18 a 29 años en la comisión de delitos, que asciende a 46.7% (ver Gráfica 14). **Sobre los jóvenes que participaron en delitos, 6 de cada 10 tienen entre 18 y 24 años (60.5%) y 9 de cada 10 son hombres (91.5%).**

Gráfica 14 – Jóvenes de 18 a 29 años involucrados en la comisión de delitos en México por grupo etario y por género, 2010 (% del total de delitos)



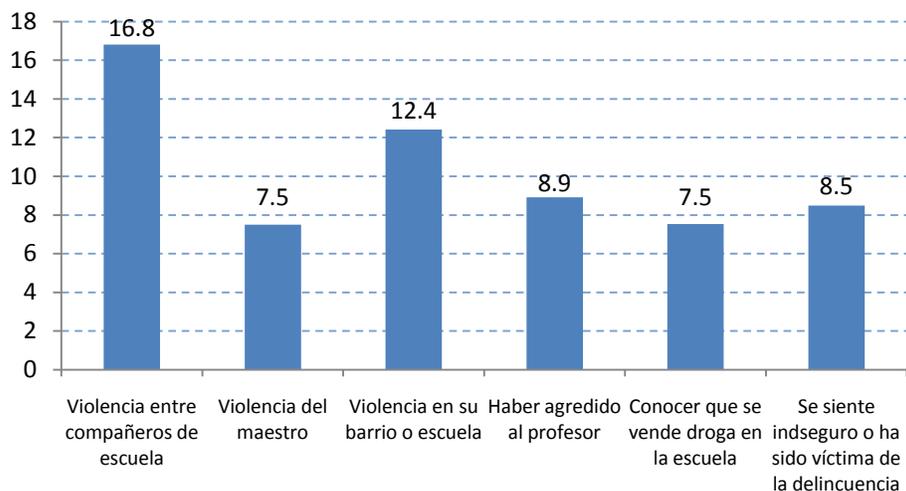
Fuente: Elaboración sobre INEGI.

Los espacios sociales de la violencia juvenil

En esta sección nos concentraremos en aquellos datos recabados en encuestas y estudios sobre violencia escolar, en la comunidad o en aquellos entornos que recorren los jóvenes.

En 2007, 16.8% de los jóvenes mexicanos que experimentaron “mucho o algo” de violencia entre compañeros de escuela; 7.5%, violencia del maestro y 12.4%, violencia en su barrio o su escuela (ver Gráfica 15). Sobre violencia entre compañeros, 10.7% ha golpeado a sus compañeros, 8.5% realizó algún tipo de amenaza, 3.3% forzó a un compañero y 3.0% declara haber robado (ver Gráfica 16).

Gráfica 15 – Encuesta sobre participación de violencia en los jóvenes en México, 2005 (% del total que respondió haber experimentado “mucho o algo”)



Fuente: Elaboración sobre Encuesta Nacional de la Juventud (IMJUVE, 2005).

Gráfica 16 – Encuesta a alumnos de primaria y secundario sobre agresiones a compañeros en México, 2008 (%)



Fuente: Elaboración sobre encuesta 2007 del INEE.

Además de la escuela, el hogar y las relaciones de noviazgo es otro espacio social de violencia juvenil. La Encuesta Nacional de Violencia en las Relaciones de Noviazgo del IMJUVE de 2007 cubre los jóvenes de 15 a 24 años.

El hogar es el ámbito de socialización primaria, donde se transmiten los valores y la cultura en la niñez que pueden impactar en la juventud. Según la encuesta, en los hogar donde vivieron hasta los 12 años, 21.3% de los jóvenes respondió que había insultos, de los cuales mayoritariamente eran entre los padres (44.3%) o del padre a la madre (42.6%), y 9.0% que había golpes (IMJUVE, 2007).

En las relaciones de noviazgo, el IMJUVE detectó tres tipos de violencia: física, psicológica y sexual.²⁹ En primer lugar, 15.0% de los jóvenes ha experimentado al menos un incidente de violencia física. En la mayor cantidad de casos (61.4%), las víctimas son las mujeres. En segundo, 76.0% de los jóvenes han respondido que han sido víctimas de violencia psicológica. Finalmente, 16.5% de las jóvenes señaló haber sufrido un evento de violencia sexual por parte de su pareja.

²⁹ Para el IMJUVE la violencia psicológica es entendida como el abuso emocional, verbal, maltrato y menoscabo de la estima hacia una o varias personas.

CAPÍTULO 2: MARCO LEGAL

La estructura jurídica mexicana y la reforma del marco legal

El marco legal mexicano trata la violencia juvenil directa o indirectamente con numerosas leyes. Algunas de ellas se aplican cuando la violencia se convierte en delito y están enfocadas principalmente a sancionar al victimario o a la protección de las víctimas cuando el hecho delictivo se ha consumado; otras afectan a la población en general, no sólo a los jóvenes, y unas más tienen como población objetivo a los jóvenes desde una visión integral que incluye la prevención de la violencia como un apartado particular. De esta manera se pueden identificar leyes generales que sancionan el delito, leyes específicas para la prevención y protección de víctimas, y leyes que crean instituciones encargadas de temas relacionados con violencia y/o juventud.

Para poner en contexto el marco legal es necesario recordar que el Estado mexicano se encuentra políticamente conformado como Estado Federal, integrado por 31 Estados, libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, además de un Distrito Federal.

Debido a esta conformación política existe una doble jurisdicción para la tipificación de los delitos: por una parte, la jurisdicción en materia federal y por la otra, la jurisdicción local en materia del orden común. Los delitos federales³⁰ están tipificados en el Código Penal Federal y básicamente sanciona aquellas conductas que afectan directamente a la Federación (delincuencia organizada, delitos fiscales, delitos contra la salud, delitos contra la seguridad de la nación, entre otros), o cuyos efectos rebasan la jurisdicción estatal. Los delitos del fuero común³¹, tales como robo a transeúnte, fraude, amenazas verbales, robo a casa habitación, son perseguidos por los Ministerios Públicos del fuero común, investigados por las procuradurías de justicia y juzgados por el Poder Judicial de cada una de las entidades federativas.

³⁰ Son delitos del fuero federal aquellos que afectan la salud, la economía y en general la seguridad del país o los intereses de la federación; como puede ser su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio.

³¹ Los delitos del fuero común son aquéllos que afectan directamente a las personas.

En consecuencia, **la Seguridad Pública en México es responsabilidad de instituciones federales, estatales y municipales. Por ello, en 2009 se publicó la “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, con el propósito de establecer una adecuada coordinación entre las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno.** Esta ley regula la integración, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y establece la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la materia.

De esta ley emana la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que entre sus atribuciones destacan: proponer lineamientos de prevención social del delito a través del diseño transversal de políticas de prevención; promover la cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia; emitir opiniones y recomendaciones; dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública en los tres órdenes de gobierno para entre otras cosas “prevenir la violencia infantil y juvenil”.

En el año 2005, los legisladores mexicanos concibieron una serie de reformas constitucionales para adecuar el marco normativo que rige la niñez y la adolescencia en México, con las convenciones y acuerdos internacionales.³² Se realizó una reforma a los artículos constitucionales 4 y 18. Si bien esta reforma no contó con un amplio consenso de los legisladores ni de la sociedad, refleja una nueva concepción sobre el tratamiento jurídico a las personas durante la infancia y la adolescencia. A partir de entonces se eliminó la situación irregular en la que estaban estas personas respecto a sus derechos y a las obligaciones de protección del Estado. Se estableció formalmente una protección integral, sustentada en el paradigma de la concepción de niños y niñas como sujetos de

³² Para las reformas se tomaron en cuenta los tratados y convenciones suscritos por México, tales como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración de los Derechos del Niño (1959), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985, Resolución 40/33 de la Asamblea General), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores Privados de la Libertad (Resolución 45/112 de la Asamblea General 1990), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, 1990) y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990).

derechos y responsabilidades plenas, que pueden desenvolverse libre y socialmente (González, 2008).

La reforma implicó un cambio en la concepción de infancia y adolescencia al dejar de ser considerados como objetos de tutela. De la misma forma, la concepción de familia se transformó, al eliminar la segregación previa de quienes estaban privados del medio familiar, y que por tanto quedaban a cargo, bajo tutela del Estado.³³

Esta reforma implicó la creación de dos sistemas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, independientes entre sí: 1) un sistema de protección y 2) un sistema de justicia penal. El primero tiene como finalidad garantizar el acceso a cada uno de los derechos reconocidos y el segundo regula la reacción que debe tener el Estado ante los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal. (González, 2008: 2). Limita el poder punitivo del Estado frente a este grupo de edad.

La nueva disposición del artículo 18 en materia penal ordenó de manera explícita a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal el establecimiento de un sistema integral de justicia para menores a quien se les atribuya la comisión de conductas tipificadas como delitos; también estableció la obligación para cada orden de gobierno de crear instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. De esta forma, la justicia para adolescentes en México quedó organizada bajo un sistema dual, uno para los menores de 18 y otro para los mayores, en la que los Estados mantienen su soberanía en materia de justicia penal para adolescentes.

La reforma establece que el sistema debe observar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales y las garantías procesales que otorga la Constitución a todo individuo y que además debe cumplir con los siguientes principios rectores:

³³ De acuerdo con Mónica González, “el Estado mexicano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, por lo que de acuerdo al artículo 133 constitucional, sus disposiciones se incorporaron al sistema jurídico; sin embargo la Constitución no sufrió modificación alguna; fue hasta el 7 de abril de 2000 que mediante decreto fue reformado el artículo 4 constitucional, incorporando a los niños y niñas al lenguaje constitucional. Hasta diciembre de 2005 la adecuación constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño se completó con la reforma al artículo 18 constitucional. La sentencia en comento constituye uno de los primeros pasos del siguiente escalón: la creación de un cuerpo de interpretación judicial que permita delimitar los contenidos del texto constitucional” (González, 2008).

- 1) Especialización: acentúa la separación del sistema penal de adultos.
- 2) Debido proceso: compuesta por una serie de derechos: proceso de corte acusatorio; juicio ante un juez o tribunal independiente o imparcial; juicio público, salvo las excepciones legalmente previstas; juicio rápido; juicio que asuma el principio de contradicción; juicio que garantice el derecho a la defensa, y juicio que garantice el derecho a la presunción de inocencia.
- 3) Principio de legalidad: reduce la discrecionalidad del órgano juzgador, tanto respecto de las conductas que pueden ser objeto de una medida, como en lo que se refiere a la duración de la misma.
- 4) Principio de última ratio: refleja el carácter garantista del nuevo sistema, que se refleja en dos elementos: 1) la “desjudicialización” como mandato constitucional y 2) la utilización de la medida de internamiento sólo por delitos graves, como último recurso y por el tiempo más breve que proceda.
- 5) El interés superior del adolescente: concepto que ha estado presente en los instrumentos internacionales de derechos. En la reforma queda consagrado bajo un criterio biológico-cronológico, las edades mínima y máxima que comprende su ámbito protector quedando el rango de edades de los menores sujetos a este sistema entre los 12 y 18 años, aclarando que los menores de 12 años sólo serán sujetos de rehabilitación y asistencia social (son inimputables). De esta manera, se establece la frontera entre dos sistemas de respuesta ante el delito: el de los adultos y el de las personas menores de edad.

En cuanto a la aplicación de sanciones, la reforma establece que se impondrán medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo la protección integral y al interés superior del adolescente. En este sentido, el internamiento en un centro debe ser considerado a partir del principio de última ratio, por lo que la privación de la libertad debe ser utilizada sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda. En cumplimiento con el principio de proporcionalidad, la aplicación de las medidas no

depende del resultado de los estudios practicados a los adolescentes por el equipo técnico, si no de la conducta realizada, por lo que la duración de la medida está vinculada a la gravedad de la conducta tipificada como delito. La reforma ordena que el internamiento debe ser utilizado sólo en mayores de 14 años y en caso de delito tipificado como grave. Cada Estado tiene la capacidad de tipificar ciertas conductas como graves.

El Plan Nacional de Desarrollo

Además de regirse en concordancia con el Código Penal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Constitución, el Ejecutivo Federal debe de orientar sus políticas públicas a la consecución de los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual funciona a modo de batuta para planear e implementar las políticas de su administración, conforme a lo dispuesta en la Ley de Planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 está estructurado alrededor de cinco ejes rectores: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Aunque el PND 2007-2012 no contiene un eje específico sobre violencia juvenil, este tema es tratado de manera transversal en los ejes 1 y 3 (ver Anexos). Los objetivos planteados en estos ejes para disminuir la violencia, y que podrían incluir en diversos grados la violencia juvenil, son:

1. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva (Eje 1, Objetivo 5).
2. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa (Eje 1, Objetivo 12).
3. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que

garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades (Eje 1, Objetivo 16).

4. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual (Eje 3, Objetivo 16).
5. Instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes (Eje 3, Objetivo 19).

El PND 2007-2012 reconoce que la vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención de la violencia y el delito. Se señala que las siguientes estrategias requieren de la concurrencia de esfuerzos a nivel federal y local de las diferentes dependencias para tener un mayor impacto en la prevención de la violencia y el delito:

1. Combatir y sancionar con mayor severidad la violencia de género (Eje 1, estrategia 5.4).
2. Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social (Eje 1, estrategia 16.1).
3. Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos (Eje 1, estrategia 16.2).
4. Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo³⁴ (Eje 1, estrategia 16.3).

³⁴ Los Consejos Escolares de Participación Social fungen como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se capacita a las maestras y a los maestros, así como a los padres de familia para que tengan los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar el problema de las adicciones.

5. Impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y sus entornos comunitarios para que los estudiantes no sufran de violencia (Eje 3, estrategia 12.5).
6. Reforzar la educación para prevenir y abatir las conductas de riesgo entre niños y adolescentes. Las lesiones por violencia y accidentes, junto con las adicciones y las prácticas sexuales no responsables, afectan de manera creciente la salud y la vida de la población juvenil. (Eje 3, estrategia 12.9).
7. Identificar oportunamente a los niños y adolescentes en riesgo de calle³⁵ (Eje 3, estrategia 17.5).
8. Fortalecer a la familia para fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad (Eje 3, estrategia 19.1).
9. Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como promover su inserción laboral a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad (Eje 3, estrategia 19.2).
10. Edificar una cultura cívico-democrática que fomente la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la no violencia (Eje 3, estrategia 19.3).

La estrategia gubernamental

Durante el sexenio 2007-2012 el Gobierno Federal ha combatido de forma intensa la delincuencia a través de la Estrategia Nacional de Seguridad³⁶ que consta de cinco componentes:

³⁵ Los esfuerzos se dirigen a identificar a quienes se encuentran en riesgo de calle para reincorporarlos al sistema escolar con una beca; brindándoles previamente el apoyo necesario para actualizarlos, de modo que no vuelvan a sufrir un rechazo que los aleje otra vez de las aulas.

- 1) Operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos y que tiene el propósito de debilitar y contener a las organizaciones criminales;
- 2) Reformar el marco legal e institucional;
- 3) Política activa de prevención del delito;
- 4) Escalar las capacidades operativas y tecnológicas de las Fuerzas del Estado;
- 5) Fortalecer la cooperación internacional.

El primer componente ha sido el más visible tanto por los operativos realizados por las fuerzas de seguridad para capturar a los líderes de las principales organizaciones criminales como por los más de 50 mil homicidios que se han acumulado en esta administración, lo que ha creado una percepción en la opinión pública de que la principal acción del Gobierno Federal ha sido la lucha contra la delincuencia por medio del uso de la fuerza.³⁷

Esta idea se ve reforzada revisando la asignación presupuestal por ramo administrativo. Desde el 2007 al 2012 las Secretarías de Estado que más han incrementado su presupuesto en términos porcentuales han sido: en primer lugar la Secretaría de Gobernación con un incremento del 365.0%, le sigue la Secretaría de Seguridad Pública con un aumento del 196.7% y en tercer lugar la Secretaría de Desarrollo Social con un incremento del 176.3% (ver Anexos).

También los componentes de modernización tecnológica y de cooperación internacional asociados al fortalecimiento de las capacidades operativas de las fuerzas del Estado han sido relevantes, aunque menos visibles.

³⁶ Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/tag/estrategia-nacional-de-seguridad/>, consultado el 3 de enero de 2012.

³⁷ Prueba de ello es que el Gobierno Federal ha tenido que elaborar una campaña de difusión de titulada “10 mitos de la lucha por la seguridad”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/tag/10-mitos-de-la-lucha-por-la-seguridad/>, consultado el 1 de marzo de 2012.

Leyes o normas generales que sancionan el delito

Las leyes o normas generales tratan el delito en función de la edad del delincuente, estableciéndose la edad de 18 años como límite en el tratamiento del infractor como menor de edad. De esta manera, y dado que el Instituto Mexicano de la Juventud define a los jóvenes como aquellas personas que tienen entre 12 y 29 años, éstos son tratados de manera diferenciada por el sistema de justicia debido a la aplicación de distintos tipos de leyes o normas.

Por una parte el **“Código Penal Federal”** (modificado en 2012) tipifica el delito, establece la responsabilidad penal, determina penas y medidas de seguridad, la aplicación de las sanciones y la ejecución de las sentencias para mayores de 18 años. El Código Penal Federal se complementa con leyes emitidas por las entidades federativas en materia común y con la **“Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”** (modificada en 2012), que organiza el sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social del delincuente.

Por otra parte, la **“Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal”** no ha sido modificada desde 2003 y tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal. Por medio de esta ley se crea la Unidad de Defensa de Menores que es técnicamente autónoma y tiene por objeto, en el ámbito de la prevención general y especial, la defensa de los intereses legítimos y de los derechos de los menores, ante cualquier otra autoridad administrativa o judicial.

Adicionalmente, y aunque las siguientes leyes no hacen diferenciación en el tratamiento a jóvenes, éstos se ven afectados por ellas: la **“Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas”** (creada en 2007 y modificada en 2011) tiene por objeto la prevención y sanción

de la trata de personas³⁸, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas; la **“Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura”** (sin modificación desde 1994) trata de evitar que los servidores públicos no inflijan a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener información o una confesión, y establece las sanciones para aquellos que lleven a cabo torturas; y la **Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro** (creada en 2010 y modificada en 2011), que establece los tipos penales, las sanciones y las bases de coordinación para la prevención, investigación, persecución, sanción y ejecución de las sanciones de dicho delito.

Leyes específicas para proteger los derechos de las personas a vivir sin violencia y para prevenir la violencia

En el marco legal mexicano se encuentran leyes específicas para la protección de los derechos de grupos vulnerables, en particular niñas, niños y adolescentes por un lado, y mujeres –a lo largo del ciclo de vida- por el otro.

La **“Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”**³⁹ (modificada en 2010) tiene como objetivo asegurar a las niñas, niños y adolescentes un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad. Esta ley obliga al Gobierno Federal a promover la adopción de un Programa Nacional Para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan a garantizar el mejoramiento de la condición social de niñas, niños y adolescentes. Para ello se establece específicamente que las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y

³⁸ Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

³⁹ Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.

municipales se mantendrán coordinados a fin de entre otras cosas: establecer las medidas tendientes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de infantes y adolescentes víctimas o sujetos de violencia familiar (art. 28). No obstante, esta ley no considera medidas para prevenir la violencia familiar. Por otra parte en 2010, sólo se produjeron dos cambios: el que obliga a cualquier persona a denunciar daños en contra de niños, niñas y adolescentes; y el que agrava la sanción cuando la infracción tiene carácter intencional.

Asimismo, la **“Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”**⁴⁰ (creada en 2007 y modificada en 2011) pretende garantizar la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida, no sólo en la juventud, y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida, independientemente de su edad. Por esta ley se crea el “sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres” que tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales de los tres órdenes de gobierno; y el “Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”.

Por último, pero de gran relevancia, se encuentra la **“Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”**, publicada el 24 de enero de 2012, que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de prevención social de la violencia. Mediante esta ley se fomenta el desarrollo de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan, desde los ámbitos social, comunitario, situacional y psicosocial. Por medio de esta ley se hace explícita la necesidad

⁴⁰ La ley define violencia contra las mujeres como cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

de focalizar las políticas públicas a determinados grupos, entre los que se encuentran niñas, niños y jóvenes en situación de riesgo.

Leyes que crean instituciones vinculadas con temas para la juventud.

Entre las leyes que crean instituciones se encuentra la “**Ley del Instituto Mexicano de la Juventud**” (modificada en 2012) y la “**Ley del Instituto Nacional de las Mujeres**” (modificada en 2012).

El **Instituto Mexicano de la Juventud**⁴¹ (IMJUVE) se crea en 1999 y actualmente entre sus objetivos destacan: promover y el fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación; definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país; asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud; promover coordinadamente con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales y derechos; y fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud.

El **Instituto Nacional de las Mujeres** se crea en 2001 con el objeto de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

Áreas de oportunidad en la reforma del marco legal

Las leyes creadas durante el sexenio 2007-2012 van encaminadas principalmente a coordinar a las fuerzas de seguridad, a combatir ciertos delitos como son la trata de personas y los cometidos en contra de las mujeres y a prevenir la violencia.

⁴¹ Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (1999). Última reforma publicada DOF 05-08-2011. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>, consultado el 15 de diciembre de 2011.

Entre estas nuevas leyes resalta la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** por su importancia en la eficacia de las fuerzas del orden. Esta ley se publicó a la mitad de sexenio, en 2009, y tan sólo sienta las bases y distribuye competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

De manera similar, la **Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia**, que sin duda es una pieza fundamental en la construcción de un marco legal que permita una estrategia integral de atención a la seguridad ciudadana con acciones orientadas a la disminución de riesgos sociales que minimicen la necesidad de la intervención de las fuerzas de seguridad así como una aplicación ex post más efectiva de la fuerza del Estado, aparece publicada tardíamente a menos de un año de que se termine la presente administración.

La construcción de un marco legal amplio para garantizar la seguridad ciudadana permite ser optimistas en cuanto a la dirección que pueden llegar a tomar las políticas públicas. Sin embargo, todavía es necesario desarrollar los mecanismos e instrumentos para que la coordinación institucional se lleve a cabo de manera efectiva y transparente, que las instituciones creadas por estas leyes tengan la presencia y funcionalidad que se espera de ellas, y que los lineamientos y programas que estas impulsen alcancen una amplia difusión e impacto entre la ciudadanía, ya que uno de los factores que intervienen en la sensación de impunidad que tiene la población mexicana es que en numerosas ocasiones los delincuentes no son castigados por sus delitos.

Finalmente, **es necesario señalar que dentro del marco legal actual el tema de la violencia juvenil no se presenta como una preocupación fundamental o especial**, sino que forma parte de una problemática general de seguridad ciudadana, delincuencia, violencia intrafamiliar, o violencia contra las mujeres, entre otras.

Cuadro 2 - Leyes sobre Jóvenes emitidas por el Congreso de la Unión en México

- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DOF 29-05-2000).
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF 27-11-2007)
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (DOF 24-01-2012)
- Ley general de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil (oct. 2011).

Fuente: Elaboración con base en investigación documental.

CAPÍTULO 3: ESFUERZOS INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE MÉXICO PARA HACER FRENTE A LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA JUVENIL

Acciones realizadas por la Secretaría de Educación Pública

Escuela Segura

El Programa Escuela Segura es uno de los pocos programas que pretenden incidir de manera directa en la reducción de la violencia juvenil. Tiene como objetivo mejorar la seguridad en las escuelas públicas de educación básica y centra su atención en aquellas situaciones que representan riesgos para el bienestar y la convivencia escolar como es el caso del consumo de sustancias adictivas, la violencia, los riesgos relacionados con accidentes y por la incidencia de fenómenos naturales.⁴²

Para el 2012, los gestores del programa estiman que se atenderá a más de 46 mil escuelas públicas de educación básica (aproximadamente 10.6 millones de alumnos) ubicadas en más 461 municipios prioritarios por alta incidencia delictiva⁴³, por lo que se estará cubriendo cerca del 60% del número potencial de escuelas (77 mil escuelas).

Entre las principales actividades que lleva a cabo el programa están: la distribución de materiales educativos sobre prevención de adicciones, prevención de la violencia, *bullying* y mediación de conflictos; la capacitación de los actores educativos para que participen en la gestión de la seguridad escolar; la impartición de cursos y conferencias para la prevención de la violencia en escuelas secundarias; y la vinculación interinstitucional para mejorar las condiciones de seguridad de las escuelas.

⁴² Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura (2012). Diario oficial de la Federación, Martes 27 de diciembre de 2011. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/reglasdeoperacion/reglasPES12.pdf>, consultado el 20 de enero de 2012.

⁴³ Fuente: Programa de Escuela Segura, Secretaría de Educación Pública.

El programa ha incrementado significativamente el número de escuelas incorporadas⁴⁴ y ha elaborado y distribuido materiales didácticos que ayudan a los docentes a realizar actividades de prevención de la violencia.

El presupuesto dedicado al programa ha crecido un 64.8% desde 2009 (año en el que aparece etiquetado su presupuesto en el PEF, ver Anexos IV). Sin embargo, el número de escuelas incorporadas ha crecido más rápidamente que el presupuesto asignado al programa con lo que apenas se alcanza una cobertura de cerca del 60% de la población potencial de escuelas.

Por otra parte, el programa debe hacer mayores esfuerzos para garantizar su efectividad, sobre todo en la consolidación de la participación de los familiares y del entorno escolar ya que la violencia puede seguir presente en el entorno escolar aunque se erradique de la escuela.

Finalmente, se hace necesaria la realización de una evaluación de impacto para conocer cómo ha contribuido a la disminución de la violencia en las escuelas, así como una encuesta de percepción a los alumnos y a la comunidad escolar. De demostrarse un impacto positivo en la disminución de la violencia en las escuelas sería deseable generalizar el programa al 100% del número potencial de escuelas en estos 461 municipios.

Construye-T

El Programa Construye-T opera desde el 2008. Tiene como objetivo favorecer el desarrollo de competencias y habilidades que permitan a los estudiantes del nivel medio superior enfrentar de manera exitosa los riesgos que amenazan su desarrollo integral, por lo que aunque no es su objetivo primario reducir la violencia juvenil, contribuye a reducirlo mediante una de sus dimensiones.

⁴⁴ Ver V Informe de Gobierno (2011). Disponible en <http://quinto.informe.gob.mx/>, consultado el 4 de enero de 2012.

Para alcanzar su objetivo, el programa trabaja desde tres líneas de acción: la prevención (anticipando las problemáticas), formación (capacitando a la comunidad educativa) y la protección (generando redes de apoyo). Dicha integralidad se refleja también en los aspectos o dimensiones respecto de los cuales se desarrollan las actividades: 1) Conocimiento de sí mismo, 2) Vida saludable, 3) Escuela y familia, 4) Cultura de paz y no violencia, 5) Participación juvenil y 6) Proyecto de vida.

En la implementación se articulan los esfuerzos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Asimismo, diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) especializadas en el trabajo con jóvenes colaboran de manera conjunta para garantizar la eficacia y transparencia del Programa Construye-T.

El programa atiende a 1,731 escuelas de educación media superior en todo el país, de las cuales 511 son de control estatal, lleva a cabo diplomados y cursos para docentes, directivos y facilitadores de las OSC, y éstas desarrollan un menú de 250 actividades para los alumnos en las seis dimensiones. Se estima que se están beneficiado por el programa entre 1.2 y 1.5 millones de estudiantes.

A pesar de que se está llevando a cabo una evaluación de impacto del programa y aún no hay resultados, es de resaltar que es el único programa gubernamental en el que las OSC participan en su operación y en la toma de decisiones.

No obstante se pueden detectar algunas áreas de oportunidad del programa. En primer lugar, la cobertura se centra sólo en escuelas públicas, principalmente federales, por lo que sólo opera en el 11.45% del total de escuelas de educación media superior (15,110⁴⁵)

⁴⁵ Fuente: Formato 911 – Inicio de cursos 2010-2011.

y el programa no usa mecanismos de focalización para la incorporación de escuelas en el programa.

En segundo lugar, y aunque su presupuesto se ha incrementado un 487% desde el inicio del programa (ver Anexos), éste no cuenta con presupuesto etiquetado en el PEF, sino que se financia con una partida de atención a grupos vulnerables, aunado a que es un programa que no cuenta con reglas de operación hace que peligre su continuidad en el siguiente sexenio.

En tercer lugar, la participación de los familiares en los Comités Escolares es escasa. Una mayor participación de los familiares en el programa aumentaría el impacto en la disminución de riesgos para los jóvenes.

Finalmente, uno de los retos que ha tenido que enfrentar el programa es romper con lógicas verticales de decisión en las escuelas, donde tradicionalmente los estudiantes, los familiares y la sociedad civil mantenían una participación limitada en la toma de decisiones. Otro de los retos que ha tenido que enfrentar el programa es la aceptación del mismo por la planta docente, en especial por el aumento de su carga de trabajo.

Otros programas con posibles efectos indirectos en la reducción de la violencia

La Secretaría de Educación Pública durante el presente sexenio (2007-2012) ha impulsado principalmente acciones y programas orientados a favorecer el acceso, garantizar la permanencia (reducir la deserción) y fortalecer la vinculación con el mercado laboral, con los padres de familia y con la sociedad civil. Estos programas aunque no tienen como objetivo reducir la violencia juvenil pueden contribuir indirectamente a su disminución por el sólo hecho de retener a los jóvenes en las escuelas. Algunos de ellos son “Escuelas de Tiempo Completo⁴⁶”, “Consejos Escolares de Participación Social⁴⁷”, “Escuela Siempre

⁴⁶ Mediante este programa se amplía la jornada escolar en educación básica de 4 a 8 horas. Este programa brinda mayores oportunidades de aprendizaje a los alumnos, a través de fomentar el uso de las tecnologías de la información, el idioma inglés, la lectura, la educación física y la educación para la salud, todo en un ambiente seguro. Además, favorece la incorporación de las madres de familia al mercado de trabajo y apoya la dinámica familiar de los hogares monoparentales.

Abierta”, “Síguele, caminemos juntos⁴⁸”, programas de mejoramiento y ampliación de la infraestructura y programas de becas. En este sentido hay evidencia de que aquellos estudiantes que tienen beca son menos propensos a traficar con drogas en las escuelas mexicanas de educación media superior (Vilalta y Martínez, 2012). No obstante sería recomendable llevar a cabo estudios que muestren cuales son los impactos de estos programas en la reducción de la violencia o la delincuencia.

Acciones realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Rescate de Espacios Públicos

A través del Programa de Rescate de Espacios Públicos que impulsa la Secretaría de Desarrollo Social se realizan obras de mejoramiento físico y acciones de participación social y seguridad comunitaria en unidades deportivas, plazas, jardines y parques de ciudades y zonas metropolitanas de 50 mil y más habitantes, en corresponsabilidad con gobiernos municipales (el gobierno federal aporta el 50% de los recursos y el gobierno municipal el otro 50%). El objetivo del programa es favorecer el desarrollo de ciudades seguras y está focalizado en localidades con problemas de marginación e inseguridad.

Además de la adecuación de la infraestructura, entre las principales acciones realizadas en los espacios públicos rescatados se encuentran:

- Cursos y talleres para prevenir la violencia, adicciones, acoso escolar, embarazos no deseados en adolescentes, abuso y maltrato infantil.

⁴⁷ La Secretaría de Educación Pública para propiciar la colaboración de todos los integrantes de la comunidad educativa, especialmente los padres de familia, y reconstruir el tejido social desde la escuela, ha impulsado la integración y el funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social, que buscan colaborar con la comunidad educativa para convocar a trabajos específicos que permitan el mejoramiento de la actividad escolar en la educación básica. Para esto se integran al menos 8 comités en cada Consejo Escolar (de desaliento a prácticas que generen violencia entre pares, lectura, infraestructura, actividad física, de establecimientos de consumo escolar, de protección civil y seguridad escolar, cuidado al medio ambiente, y de actividades recreativas, artísticas y culturales).

⁴⁸ Este programa busca identificar a los alumnos en riesgo de deserción a través de variables como la asistencia a clase y las asignaturas reprobadas, y una vez identificados a los estudiantes en riesgo de deserción, se les da un acompañamiento integral a través de tutorías considerando sus necesidades e intereses, y orientación vocacional. (Ver <http://www.siguele.sems.gob.mx/siguele/>, consultado el 15 de marzo de 2012).

- Promoción de una cultura con equidad de género, escuela para padres y fortalecimiento de valores.
- Torneos de deportes así como talleres de artesanías y pintura.
- Eventos comunitarios tales como funciones de cine, conciertos, teatro, danza y música.

El Programa realizó en 2010 la Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Social en Espacios Públicos, donde el 82.6% de los entrevistados se sienten seguros en los espacios públicos rescatados.⁴⁹

El programa ha rescatado más de cuatro mil espacios públicos y se han destinado casi siete mil millones de pesos en todo el sexenio aunque su presupuesto apenas ha aumentado desde el 2007 al 2012 (ver Anexo).

Sin embargo para aumentar su eficacia el programa debe garantizar que las acciones se lleven a cabo con un enfoque territorial, esto es, incluyendo a los grupos de jóvenes que utilizaban el espacio público, ya que de otra manera el efecto podría ser el desplazamiento de bandas y pandillas a otras zonas.

Una de las limitaciones del programa es que los municipios son los que deciden participar en el programa y ofrecen determinado espacio público a rescatar. Es importante que los gobiernos municipales tengan la misma lógica de focalización que el programa para que los espacios públicos rescatados se localicen en las zonas donde exista más violencia.

Por último es necesario mencionar que el programa no cuenta aún con una evaluación de impacto por lo que se desconoce que tanto ha contribuido a reducir la violencia.

⁴⁹ V Informe de Gobierno (2011). Disponible en <http://quinto.informe.gob.mx/> , consultado el 4 de enero de 2012.

Hábitat

El Programa Hábitat⁵⁰ actúa en ciudades y zonas metropolitanas, con al menos 15 mil habitantes, que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN). En este ámbito, se han identificado 296,043 manzanas con altos niveles de pobreza y rezagos en infraestructura y servicios básicos, en los que residen los integrantes de 6.7 millones de hogares. El programa tiene como objetivo específico mejorar las condiciones físicas y sociales de las zonas urbano-marginadas, para el desarrollo de sus habitantes⁵¹, por lo que aunque tradicionalmente ha contribuido de manera indirecta en la disminución de la violencia juvenil, a partir del 2012 lo hace de forma directa a través de una de sus vertientes.

Como consecuencia de la intervención “Todos somos Juárez” llevada a cabo desde el 2010, el Programa Hábitat en 2012 incorporó la Vertiente Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social que incorpora 34 ciudades con áreas que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social. Por medio de esta vertiente el programa financia proyectos de prevención social que contribuyan a disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos.

Los subsidios de esta vertiente se utilizan exclusivamente en obras o acciones, preventivas e integrales, que contribuyan a disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos, por medio de intervenciones públicas que permitan recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social. La ejecución de los proyectos se lleva a cabo a través de los municipios.

⁵⁰ Reglas de operación del Programa Hábitat 2012. Diario oficial de la Federación, Viernes 30 de diciembre de 2011. Disponible en http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop_habitat.pdf, consultado el 17 de enero de 2012.

⁵¹ De acuerdo al V Informe de Gobierno, en el primer semestre de 2011 se apoyaron 5,776 proyectos de desarrollo social y comunitario en beneficio de 627.8 miles de personas. De estos proyectos, 4,134 se dirigen al desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, 163 a la promoción de la equidad de género, 1,062 a la organización y participación comunitaria, y 236 a prevención y atención de la violencia, entre los más importantes.

El presupuesto del programa se ha incrementado en un 62.8% desde el 2007 y, entre los programas que tratan de incidir ya sea de forma directa o indirecta en la reducción de la violencia, es el que mayores recursos tiene presupuestado (ver anexo 4).

Entre las obras realizadas por el programa destacan:

- Construcción, mejoramiento y/o equipamiento de centros de desarrollo comunitario. Los servicios que se brindan en los centros de desarrollo comunitario, deberán contribuir al ejercicio de los derechos sociales (educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social y los relativos a la no discriminación).
- Construcción, mejoramiento y/o equipamiento de centros especializados para la atención de víctimas de la violencia o una casa de día para adultos mayores o un refugio para migrantes.

Por otra parte, se pueden detectar algunas áreas de oportunidad del programa. Dado que el programa está focalizado en polígonos con altos niveles de pobreza, puede dejar sin atención a áreas no pobres pero violentas. Adicionalmente, para poder operar en municipios de alta violencia el programa requiere la protección de la Policía Federal Preventiva o del Ejército, lo que dificulta la operación del mismo.

Por otra parte, la creación de centros de desarrollo comunitario puede ser una herramienta efectiva para la reducción de la violencia en zonas de alta marginación pero es recomendable garantizar la utilización de estos espacios, por ejemplo dotándolos de promotores sociales o reforzando la presencia de las OSC en ellos para realizar actividades de prevención de la violencia.

Instituto Nacional de Desarrollo Social

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) es un organismo desconcentrado de SEDESOL cuya misión es vincular fortalecer y construir alianzas con OSC, gobiernos locales e instituciones académicas para dar sustento a la política social, a través de la coinversión,

asesorías, capacitación e investigación que promuevan la participación comunitaria y la corresponsabilidad ciudadana para el desarrollo integral y equitativo de la sociedad mexicana.

Las acciones realizadas por INDESOL se pueden agrupar en tres ejes:

- Fomenta la participación de sociedad civil en la elaboración y ejecución de políticas públicas, e impulsa las actividades de las mismas que contribuyen a los objetivos planteados en la propia Ley de Fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. El INDESOL es el Secretario Técnico de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y administra el Registro Federal de OSC⁵², en el que todas las OSC que pretendan recibir recursos federales para llevar a cabo sus actividades e incidir en la elaboración de políticas públicas, deben inscribirse.
- Opera el Programa de Coinversión Social cuyo objetivo es contribuir a la generación de capital social, a través del fortalecimiento de actores sociales. El programa emite anualmente numerosas convocatorias para financiar proyectos en diferentes temáticas entre las que destaca la prevención de la violencia.
- Impulsa la equidad de género a través del Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, la Oficina de Orientación en Materia de Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres, los Observatorios de Género y Pobreza, y los Observatorios de Violencia Social y Género.

El presupuesto total de INDESOL ha aumentado un 101% desde el 2007, pero llama la atención que el presupuesto destinado para reducir la violencia contra las mujeres en esta dependencia sólo ha aumentado un 25% (ver Anexos).

⁵² Hay más de 2,300 OSC registradas. Fuente: V Informe de Gobierno.

Acciones realizadas por la Secretaría de Salud

Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Maltrato en Niñas, Niños y Adolescentes

El Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CENSIA), desde 2008, ha impulsado el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Maltrato en Niñas, Niños y Adolescentes, el cual busca prevenir estas problemáticas, a través de acciones que sensibilicen a los padres, madres, cuidadoras (es), maestras (os) y otras personas que tratan con infantes y adolescentes, a partir de alternativas de crianza positiva y no violenta.

Este Plan lleva a cabo cinco tipos de acciones: capacitación y sensibilización al personal de salud; orientación a madres, padres, maestros(as), cuidadores(as), sobre las formas de crianza positiva y educación libre de violencia; información a niñas, niños y adolescentes sobre cómo se manifiesta la violencia y el maltrato y desarrollo de habilidades para poder prevenirla; campaña de información y sensibilización para prevenir el maltrato; y evaluación y monitoreo de las acciones del Plan y registro de los casos en las unidades de salud.

Una de las limitantes de esta acción es que es un plan y no un programa por lo que no tiene recursos explícitamente etiquetados en el PEF y por lo tanto no hay evaluaciones de impacto publicadas en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Centros Nueva Vida

La Secretaría de Salud, a través del Centro de Atención Integral para las Adicciones (CENADIC), impulsa la red de atención de los Centros Nueva Vida (CNV) y la capacitación de su personal por medio del programa de Fortalecimiento de Atención Primaria en Adicciones, que consiste en proveerles de habilidades terapéuticas.

Los 325 CNV⁵³ existentes atienden a personas a través de terapias y tratamientos breves para adolescentes que inician el consumo de alcohol y drogas, así como tratamientos grupales y prevención de recaídas. Las principales acciones de prevención son pláticas y talleres de sensibilización, talleres a padres de familia, visitas domiciliarias de rescate y contacto con grupos comunitarios.

Una de las limitantes de estas acciones es la escasa información disponible, además de que no hay evaluaciones de impacto publicadas en el CONEVAL ni del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Maltrato en Niñas, Niños y Adolescentes ni de los Centros Nueva Vida que indiquen qué tanto contribuyen estas acciones a reducir la violencia juvenil. Por otra parte, no hay recursos explícitamente etiquetados para estas actividades en el PEF.

Acciones realizadas por la Secretaría de Seguridad Pública

Las principales acciones llevadas a cabo por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) para fortalecer la cultura de la legalidad y de la prevención del delito son:

- Talleres sobre cultura de prevención de la violencia de género
- Foros y conferencias.
- Elaboración de documentos para prevenir la violencia de género.
- La SSP, para atender la seguridad al interior y en el entorno escolar, desarrolla acciones dirigidas a niños y jóvenes con información sobre los principales factores de riesgo, medidas de autoprotección y cultura de la legalidad, a fin de evitar conductas de riesgo o situaciones peligrosas. Entre los temas de prevención social se encuentran el *bullying*, las adicciones, violencia en el noviazgo, citas seguras, delitos cibernéticos y trata de personas.

⁵³ Del 1o. de septiembre de 2010 al 31 de agosto de 2011 se atendieron a 2,481,797 personas a través de terapias y tratamientos breves para adolescentes que inician el consumo de alcohol y drogas, y 496,815 actividades extramuros de prevención (talleres y pláticas, entre otras). Fuente: V Informe de Gobierno.

- La SSP y la SEP pusieron en marcha la estrategia Hacia una Comunidad Segura, a efecto de desarrollar en los maestros de educación básica capacidades teóricas, metodológicas y prácticas para difundir medidas de prevención social del delito y detectar situaciones de violencia, a través de la atención oportuna de los factores de riesgo en los entornos escolar y social.

Entre los años de 2009 y 2010 se integraron el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia Contra las Mujeres (BANAVIM). A tal Sistema se han incorporado las Juntas de Seguimiento y Evaluación Policial, cuyo propósito es estrechar los vínculos de cooperación con ciudadanos, representantes de cámaras empresariales y de ONG, con la Policía Federal (Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. Secretaría de Seguridad Pública. México, D. F. Noviembre 2008).

Cuadro 3 - Programas de prevención del delito y de la violencia implementados por la Secretaría de Seguridad Pública de México

Objetivo-Programa	Forma o mecanismo de implementación	Indicadores de desarrollo del programa
1. Acciones para la participación ciudadana en la prevención del delito.	Fomento de la participación ciudadana.	Proporción de población beneficiada con acciones de prevención del delito (del total de la población).
2. Acciones de colaboración con la sociedad civil	Convenios y fomento de la vinculación ciudadana	Participación de ONG en programas de prevención de la SSP.
3. Capacitación de personal en prevención (servidores públicos, policías, agentes públicos estatales y municipales)	Servidores públicos capacitados en diseño de planes de prevención (Creación de) red de vinculación en prevención del delito en el estado de Michoacán	Cursos de prevención y de diseño de programas Capacitación de policías en materia de proximidad social
4. Desarrollo de programas de prevención con grupos de trabajo (i.e. jóvenes, centros de integración juvenil)	Programas en universidades y escuelas en entidades federativas	Cobertura con entidades federativas
5. Acciones de apoyo para la prevención del delito municipal (Subsemun) o estatal	Municipios capacitados	
6. Campañas de seguridad (en escuelas, v. gr. Ciudad Juárez)	Campañas de seguridad escolar en Ciudad Juárez	Campañas por escuelas (número, cobertura)
7. Programa de formación de grupos sociales para la	Número de jóvenes entrenados-contactados en las entidades	Servidores públicos capacitados para formación de instructores

prevención (ej.: sensores juveniles).	federativas capacitación de sensores	internacionales en negociación de conflictos (en asociación con Cruz Roja Internacional)
8. Programa de capacitación en materia de género y otros programas	Número de servidores públicos (y policías) capacitados	Maestría en Derechos Humanos y seguridad pública
9. Capacitación en derechos Humanos y programas responsabilidad de la SSP	Capacitación de servidores en el protocolo de Estambul	
10. Programa (o vertiente) de atención a víctimas		
11. Programa de evaluación policial	Juntas de seguimiento y evaluación policial.	
12. Programas de seguridad escolar	Entrenamiento de maestros de educación básica	Programa Todos Somos Juárez
13. Programas de cultura institucional	Capacitación de servidores que aprueban programa	
14. Proyecto de policías indígenas		

Fuente: Elaboración del autor con base en investigación documental.

Además, dentro de la Dirección de Derechos Humanos se han implementado los siguientes programas específicos (ver Cuadro 4).

Cuadro 4 - Programas a cargo de la Dirección de Derechos Humanos

	Tarea específica del programa	Indicadores de realización del programa
1. Respuesta y seguimiento a recomendaciones	Respuesta a recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) Respuesta a recomendaciones de la CIDH	Estadística de atención de quejas
2. Operación del Centro Virtual de atención a Víctimas	Usuarios atendidos	Acciones realizadas y programadas
3. Registro Nacional de Personas Extraviadas	Banco de datos	Registro de personas y consulta (en línea)
4. Registro Nacional de Cadáveres	Banco de datos y fotos	Registro de personas y consulta (en línea)
5. Rehabilitación física de policías discapacitados	Programas personalizados	Personas atendidas
6. Atención psicológica a víctimas y familiares	Programas personalizados para personas y familias	Número de personas atendidas
7. Atención legal a víctimas y familiares	Asesoría legal y psicológica	Personas atendidas y casos recibidos
8. Servicio de paramédico		Personas
9. Trabajo social		
10. Personas localizadas	Banco de datos	Personas
11. BANAVIM		

Fuente: Elaboración del autor con base en investigación documental.

Acciones realizadas por la Secretaría de Gobernación

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDiPC) conformado en 2010 tiene como atribuciones principales promover la colaboración ciudadana en la prevención del delito y la cultura de la legalidad; desarrollar programas, políticas y lineamientos en materia de prevención social de la violencia; promover la participación de la comunidad y de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales; y proponer en coordinación con las autoridades, políticas para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia.

Las principales acciones que fomenta el CNPDyPC son: diagnóstico sobre la realidad de la violencia y la delincuencia; investigaciones multidisciplinarias desde el enfoque de prevención; capacitación a servidores públicos en prevención social; fortalecimiento de Consejos de Participación Ciudadana; creación de redes ciudadanas que articulen actores sociales relevantes por colonia para unir esfuerzos en torno a la generación de acciones de prevención y cohesión social; desarrollo de modelos de mediación comunitaria y escolar; creación de observatorios ciudadanos; generar modelos y programas de atención integral de la violencia escolar, intrafamiliar y violencia contra las mujeres; y diseño de programas enfocados a disminuir los orígenes de la violencia y que propicien el compromiso activo de los jóvenes con sus comunidades de origen, la convivencia pacífica y la no violencia.

El presupuesto asignado en el PEF a la CNPDyPC ha aumentado un 288.53% desde el 2007 lo que demuestra el mayor interés e importancia que le ha dado el Gobierno a la prevención del delito, sobre todo desde el 2009 (ver Anexos).

Adicionalmente, la Secretaría de Gobernación por medio de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (CIPSTP) lleva a cabo acciones para capacitar a funcionarios de los tres niveles de gobierno de todo el país sobre el tema de trata de personas.

Acciones realizadas por el Instituto Mexicano de la Juventud

Una de las principales acciones llevadas a cabo por el IMJUVE es el levantamiento de tres Encuestas Nacionales de Juventud (2000, 2005 y 2010) que proporciona información sobre el contexto y la opinión de los jóvenes sobre salud, sexualidad, actividad laboral, relaciones sociales y valores, acceso a la justicia y derechos humanos.

Por otra parte, el programa de Prevención del Delito del IMJUVE tiene como objetivo fomentar la participación juvenil en el desarrollo de acciones encaminadas a promover una cultura de la prevención del delito y protección de los derechos humanos, así como propiciar la vinculación de los jóvenes con las instancias de gobierno convocantes para ofrecerles alternativas de información y un acceso efectivo a la justicia.

El IMJUVE también fomenta la formación de “jóvenes tolerantes” a través de apoyo a proyectos juveniles para promover la salud, el cuidado del medio ambiente, la participación ciudadana y la educación. Además, el IMJUVE brinda el servicio de atención psicológica gratuita a víctimas de delitos, discriminación (contra a los portadores de VIH y a los que forman parte de grupos de otras formas de expresión juvenil) y violencia.

La principal área de oportunidad de las acciones llevadas a cabo el IMJUVE es que sus acciones aunque relevantes son muy limitadas tanto desde el punto de vista geográfico cómo por el número de personas beneficiadas⁵⁴. El presupuesto total de la dependencia es reducido en relación a los más de 36 millones de jóvenes existentes, aunque ha aumentado un 87.96% desde el 2007 (ver Anexos). Adicionalmente, el IMJUVE no cuenta con los mecanismos de carácter normativo para incluir la perspectiva juvenil en los programas de otras Secretarías de Estado.

⁵⁴ Durante 2010 y hasta agosto de 2011, se realizaron 70 Festivales de Fomento a la Participación Juvenil en la Prevención del Delito (45 de ellos en el Distrito Federal), beneficiando a más de 36 mil jóvenes, lo que supone el 0.1% del total de jóvenes existentes según el censo 2010 (36.2 millones de jóvenes). Fuente: V Informe de Gobierno y Censo de Población y Vivienda 2010.

Finalmente, no existen evaluaciones de sus acciones y programas publicadas en el CONEVAL, por lo que se desconoce cómo impactan sus acciones en la reducción de la violencia juvenil.

Acciones realizadas por el Instituto Nacional de las Mujeres

El objetivo del Instituto es promover y fomentar las condiciones que den lugar a la no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

Entre las acciones del Instituto destaca el portal “Vida sin Violencia” donde se orientan a las mujeres sobre las leyes existentes en la materia, dónde pueden buscar ayuda en el caso de que sufran de violencia y pone a disposición un número telefónico de orientación.

El presupuesto destinado al Instituto aumentó un 252.08% desde el 2007 al 2012 lo que muestra un apoyo decidido del Gobierno a luchar contra la violencia hacia las mujeres. Adicionalmente todos los programas federales incluyen perspectiva de género gracias a la contribución del Instituto.

Estrategia “Todos somos Juárez”

La Estrategia “Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la Ciudad” es un programa de acción integral del Gobierno Federal con la participación del Gobierno del estado de Chihuahua, el Gobierno Municipal de Ciudad Juárez y la sociedad civil. Esta estrategia incluye 160 acciones concretas orientadas a resolver de fondo el problema, atendiendo no sólo los efectos sino también las causas de la criminalidad.

“Todos Somos Juárez” incluye acciones en materia económica, de empleo, salud, educación y desarrollo social así como de seguridad pública. El objetivo es romper el círculo vicioso de la inseguridad al proporcionar mayores oportunidades a la población e impulsar la reconstrucción del tejido social.

A pesar de que la tasa de homicidios en Ciudad Juárez ha disminuido, al ser una estrategia emergente no existen evaluaciones de impacto que puedan señalar que acciones fueron más efectivas para reducir la violencia. Sigue quedando el interrogante de qué es más efectivo para reducir la violencia: la presencia de las fuerzas de seguridad o el despliegue de programas sociales.

Por otra parte, todas las dependencias federales, el gobierno del Estado y del municipio invirtieron una gran cantidad de recursos de forma emergente para contrarrestar la situación de violencia en el municipio, por lo que difícilmente se podría replicar la misma estrategia en otras ciudades con índices elevados de homicidios.

Conclusiones

La situación de la violencia juvenil en el país se ha agravado notoriamente desde 2008 a partir del crecimiento de la tasa de homicidios, en particular por armas de fuego. La población masculina de 20 a 29 años ha sido la más afectada. Los jóvenes de 18 a 29 años también han tenido un rol en tanto agresores, siendo partícipes de la mitad de los delitos del año 2010.

Las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal para prevenir la violencia juvenil son numerosas. Es visible el esfuerzo realizado para combatir esta problemática, tanto a través de diversas áreas como en coordinación con otros niveles de gobierno.

Sin embargo, no existe una política pública integral que trate la violencia juvenil de manera explícita. Se aborda de forma transversal y con las limitaciones de atención de cada una de las dependencias que implementan los programas. De hecho, la única acción integral orientada a reducir la violencia durante el sexenio 2007-2012 ha sido la Estrategia “Todos somos Juárez”, la cual se circunscribe a un sólo municipio. El resto de las acciones impulsadas por el Gobierno Federal no suelen confluir en un mismo territorio ya que cada programa o acción tiene sus propios criterios de focalización. El resultado es un número elevado de acciones dispersas que restan eficacia en la reducción de la violencia.

Es indispensable establecer un sistema de impartición de justicia que dé certidumbre a los ciudadanos, que inhiba la comisión de delitos y que reduzca la sensación de impunidad. Pero también resulta indispensable establecer programas de prevención de la violencia en los jóvenes.

En este sentido, Escuela Segura es una de las principales acciones que se llevan a cabo para reducir la violencia juvenil. Sin embargo, son escasas las acciones de prevención de la violencia orientadas a los jóvenes que desertaron del sistema escolar o que decidieron no continuar sus estudios una vez concluido algún grado escolar, por lo que es recomendable diseñar programas de prevención de la violencia orientados a jóvenes que tengan entre 18 y 29 años.

Por otra parte, aunque programas como “Escuelas de Tiempo Completo” y “Escuela Siempre Abierta” no tienen como objetivo reducir la violencia juvenil, pueden contribuir a disminuirla ya que el primero reduce el tiempo en el que los jóvenes están fuera de la escuela sin la supervisión de sus padres (para los casos en los que ambos padres trabajan) y la segunda puede ser un espacio ideal para llevar a cabo actividades de prevención de la violencia.

Adicionalmente, fortalecer la capacitación para el trabajo puede complementar la educación de los jóvenes para contar con mayores habilidades que les permitan conseguir un empleo, lo que conlleva a reforzar los programas que fomentan la contratación en las empresas.

Existen dificultades de coordinación entre las propias dependencias federales. Cada una tiene sus propias prioridades y su propio ámbito de responsabilidad. También se presentan dificultades de coordinación entre dependencias federales y estatales, por el beneficio político que conllevan ciertas acciones. Las dependencias estatales prefieren crear un programa propio en vez de aportar recursos a un programa federal. La coordinación entre dependencias federales y municipales suele ser más fluida pero la limitante es la capacidad de algunos municipios para comprometer recursos propios.

De esta manera, fomentar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno puede mejorar los resultados de las acciones de prevención de la violencia. El establecimiento de nuevos programas públicos suele presentar problemas de operatividad dado que las dependencias federales tienen una estructura limitada y con funciones muy precisas. Para consolidar los programas existentes es recomendable crear las estructuras operativas mínimas o en su caso establecer convenios con OSC para que la operación se lleve a cabo en conjunto. Esta última opción puede favorecer la participación de la comunidad, lo que contribuye a mejorar la eficacia de las acciones públicas.

La política en la lucha para disminuir la violencia entre los jóvenes en México suele ser reactiva, focalizada en los territorios donde ya está muy presente. Escasean las acciones orientadas a la prevención de la violencia en zonas donde los índices delictivos aún no son

muy altos. Sin embargo, habría que tener en cuenta que ampliar el ámbito de acción de las políticas de prevención supone un incremento considerable de los costos.

Las acciones de política pública están básicamente orientadas a zonas urbanas. Las zonas rurales con baja presencia institucional suelen presentar problemas para acceder a programas de prevención de la violencia. Sería recomendable analizar qué zonas rurales tienen altos niveles de violencia per cápita para elaborar programas que incidan en los factores que ocasionan dicha problemática.

Es necesario que se lleven a cabo evaluaciones de impacto de los programas y acciones realizadas para poder documentar las experiencias exitosas y diseñar los programas de prevención de la violencia teniendo en cuenta de serán evaluados en un futuro, para lo cual se deben generar desde un inicio los indicadores y los mecanismos que permitan su correcta evaluación.

El principal reto en el futuro es que el CNPDyPC, facultado por la **“Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”** consiga coordinar a las diferentes dependencias tanto Federales, Estatales y Municipales y proponga políticas activas para la prevención, atención, sanción y erradicación de los niveles de violencia analizados en el primer capítulo, con criterios comunes de focalización y diseñados para ser evaluados en el mediano y largo plazo.

Referencias

- Borges, G., R. Orozco, C. Benjet, et. al., (2010), "Suicidio y conductas suicidas en México: retrospectiva y situación actual", *Salud Pública de México* 52 (4).
- Consejo Nacional contra las Adicciones (2008), *Encuesta Nacional de Adicciones*, México, Instituto Nacional de Salud Pública.
- CONAPO (2010), *La situación actual de los jóvenes en México*, México, CONAPO.
- (2009), *Situación actual de los jóvenes en México*, México, CONAPO.
- <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>. Última visita: 07 de febrero de 2012.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf. Última visita: viernes 03 de febrero de 2012.
- González, M. (2008), *Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Acción de inconstitucionalidad 37/2008. Promovente: Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí*.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2011a), *Security, Drugs and Violence in Mexico: A Survey*, México, Lantia Consultores.
- (2011b), "La raíz de la violencia", *Nexos*, junio: 30-45.
- ICESI (2011), *El costo de la inseguridad en México*, México, ICESI.
- IMJUVE (2008), *Perspectiva de la Juventud en México*, México, IMJUVE.
- (2007), *Encuesta Nacional de Violencia en las Relaciones de Noviazgo 2007*, México, IMJUVE.
- INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*. <http://www.inegi.gob.mx>. Último visita: viernes 03 de febrero de 2012.
- , *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*. <http://www.inegi.gob.mx>. Última visita: viernes 03 de febrero de 2012.
- INEE (2005), *Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México*, México, INEE.
- McCord, J., C. Spatz Widom y N. A. Crowell (eds.) (2001), *Juvenile crime, Juvenile justice*, Washington D.C., National Academy Press.

- Mc Laughlin, E. and T. Newburn (2010), *The sage handbook of criminological theory*, London, SAGE Publications.
- Molzahn, C., V. Ríos y D. A. Shirk (2012), *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2011*, San Diego, CA, Trans-Border Institute.
- Mora, M. y O. de Oliveira (2009), “Los jóvenes en el inicio de la vida adulta: trayectorias, transiciones y subjetividades”, *Revista de Estudios Sociológicos* 27(79): 267-289.
- OMS (2002), *World Report on Violence and Health: Summary*, Washington, D.C., OMS.
- Rios, V. (2011). *Evaluating the economic costs of drug trafficking in Mexico*. Boston, MA: Harvard University.
- Sabet, Daniel M. (2009), “Two Steps Forward: Lessons From Chihuahua” en R. A. Donnelly y D. A. Shirk (eds.), *Police and Public Security*, San Diego, University Readers.
- Secretaría de Seguridad Pública, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>. Última visita: viernes 03 de febrero de 2012.
- UNODC (2001) *Global Report on Homicide*. Vienna: UNODC.
- Vasconcelos, R. (2008), *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Vilalta, C. y J. M. Martínez (2012), “The making of Narco bosses: Hard drug dealing crimes among Mexican students”, *Trends in Organized Crime* 15(1): 47-63.

Anexos

I. Objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para disminuir la violencia juvenil



II. Componentes de la Estrategia Nacional de Seguridad



III. Cuadro comparativo del marco legal

Ley o Norma	Objetivo	Población Objetivo	Fecha de Publicación	Última modificación
LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	Regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.	Instituciones de todos los niveles de gobierno encargadas de la seguridad pública	2 de enero de 2009	30 de noviembre de 2010
CÓDIGO PENAL FEDERAL	Tipificar el delito, establecer la responsabilidad penal, determinar penas y medidas de seguridad, la aplicación de las sanciones y la ejecución de las sentencias.	Mayores de 18 años	14 de agosto de 1931	17 de abril de 2012
LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MINIMAS SOBRE READAPTACION SOCIAL DE SENTENCIADOS	Readaptar socialmente al delincuente sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.	Mayores de 18 años	19 de mayo de 1971	17 de abril de 2012
LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.	Reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal.	Las personas mayores de 11 y menores de 18 años de edad	24 de diciembre de 1991	25 de junio de 2003
LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE	Prevenir y sancionar de la trata de personas, así como la protección, atención y	Toda la población	27 de noviembre	1 de junio de 2011

Ley o Norma	Objetivo	Población Objetivo	Fecha de Publicación	Última modificación
PERSONAS LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA	asistencia a las víctimas de estas conductas. La prevención y sanción de la tortura realizada por parte de funcionarios públicos.	Funcionarios públicos	de 2007 27 de diciembre de 1991	10 de enero de 1994
LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO	Establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.	Toda la población	30 de noviembre de 2010	27 de febrero de 2011
LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	Asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.	Son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.	29 de mayo de 2000	19 de agosto de 2010
LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	Garantizar la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante su ciclo de vida y para promover su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida.	Mujeres	1 de febrero de 2007	28 de enero de 2011
LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA	Establecer las bases de coordinación entre todos los órdenes de gobierno para fomentar el desarrollo de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir	Toda la población	24 de enero de 2012	Sin modificación

Ley o Norma	Objetivo	Población Objetivo	Fecha de Publicación	Última modificación
	factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia.			
LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD	Promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación.	Población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años	6 de enero de 1999	9 de abril de 2012
LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES.	Promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.	Mujeres	12 de enero de 2001	Sin modificación

IV. Presupuesto de los programas federales que inciden en la reducción de la violencia juvenil (pesos mexicanos)

Programa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación 2007-2012
Rescate de Espacios Públicos	*	\$1,000,000,000	\$1,216,161,008	\$1,279,789,222	\$1,118,879,678	\$1,308,130,400	\$1,005,000,000	
			21.62%	5.23%	-12.57%	16.91%	-23.17%	0.50%
Programa Hábitat	\$2,060,400,000	\$2,190,400,000	\$1,886,058,384	\$2,745,717,571	\$3,719,841,746	\$3,611,407,350	\$3,566,040,020	
			-13.89%	45.58%	35.48%	-2.92%	-1.26%	62.80%
Programa Escuela Segura	*	*	*	\$200,000,000	\$226,563,499	\$329,434,847	\$329,554,519	
					13.28%	45.41%	0.04%	64.78%
Programa Construye-T	*	*	\$ 21,287,190	\$114,000,000	\$ 83,961,009	\$ 100,000,000	\$125,000,000	
				435.53%	-26.35%	19.10%	25.00%	487.21%
SSP.- Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana**	\$ 27,087,611	\$ 24,286,075	\$ 17,308,441	\$ 29,204,963	\$ 20,064,859	\$ 95,934,984	\$ 94,359,857	
		-10.34%	-28.73%	68.73%	-31.30%	378.12%	-1.64%	288.53%
IMJUVE (Presupuesto total de la dependencia)	\$ 144,747,870	\$ 182,054,818	\$ 207,209,477	\$ 243,394,310	\$ 329,771,146	\$ 367,128,474	\$ 342,193,189	
		25.77%	13.82%	17.46%	35.49%	11.33%	-6.79%	87.96%
INDESOL.- Presupuesto total de la dependencia	\$ 287,814,618	\$ 391,104,134	\$ 401,802,739	\$ 550,761,390	\$ 623,246,263	\$ 627,054,143	\$ 787,555,750	
		35.89%	2.74%	37.07%	13.16%	0.61%	25.60%	101.37%
INDESOL (Mujeres)***	\$ 99,800,000	\$ 200,000,000	\$ 196,801,662	\$ 196,801,662	\$ 195,534,434	\$ 202,976,464	\$250,000,000	
		100.40%	-1.60%	0.00%	-0.64%	3.81%	23.17%	25.00%
INMUJERES (Presupuesto total de la dependencia)	\$ 213,086,159	\$ 205,690,674	\$ 528,474,789	\$ 685,683,258	\$ 567,323,649	\$ 626,019,991	\$724,201,899	
		-3.47%	156.93%	29.75%	-17.26%	10.35%	15.68%	252.08%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007-2012 y coordinación del Programa Construye-T

*El programa no tiene recursos etiquetados en el PEF

** El presupuesto reflejado para 2007 corresponde a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana

*** Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres

V. Recursos asignados por ramo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (pesos mexicanos)

	2007	2012	Variación 2007-2012	Diferencia 2007-2012
01 Poder Legislativo	\$ 7,523,702,793	\$ 10,987,231,607	46.0%	\$ 3,463,528,814
02 Presidencia de la República	\$ 1,608,518,781	\$ 1,986,602,542	23.5%	\$ 378,083,761
03 Poder Judicial	\$ 25,229,513,906	\$ 42,582,776,139	68.8%	\$ 17,353,262,233
04 Gobernación	\$ 5,083,252,769	\$ 23,637,497,098	365.0%	\$ 18,554,244,329
05 Relaciones Exteriores	\$ 4,836,030,085	\$ 6,116,439,260	26.5%	\$ 1,280,409,175
06 Hacienda y Crédito Público	\$ 34,358,500,000	\$ 46,233,633,514	34.6%	\$ 11,875,133,514
07 Defensa Nacional	\$ 32,200,896,500	\$ 55,610,989,782	72.7%	\$ 23,410,093,282
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	\$ 58,384,700,000	\$ 71,378,304,452	22.3%	\$ 12,993,604,452
09 Comunicaciones y Transportes	\$ 39,168,200,000	\$ 85,544,035,497	118.4%	\$ 46,375,835,497
10 Economía	\$ 8,233,128,567	\$ 18,622,860,758	126.2%	\$ 10,389,732,191
11 Educación Pública	\$ 151,963,400,000	\$ 251,764,577,932	65.7%	\$ 99,801,177,932
12 Salud	\$ 55,583,155,867	\$ 113,479,679,217	104.2%	\$ 57,896,523,350
13 Marina	\$ 10,951,321,100	\$ 19,679,681,622	79.7%	\$ 8,728,360,522
14 Trabajo y Previsión Social	\$ 3,234,715,603	\$ 4,416,805,833	36.5%	\$ 1,182,090,230
15 Reforma Agraria	\$ 4,772,300,000	\$ 5,707,430,998	19.6%	\$ 935,130,998
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$ 29,006,275,388	\$ 54,717,658,406	88.6%	\$ 25,711,383,018
17 Procuraduría General de la República	\$ 9,216,539,400	\$ 14,905,074,010	61.7%	\$ 5,688,534,610
18 Energía	\$ 32,793,298,748	\$ 3,201,506,446	-90.2%	\$ -29,591,792,302
19 Aportaciones a Seguridad Social	\$ 191,994,400,000	\$ 368,687,759,820	92.0%	\$ 176,693,359,820
20 Desarrollo Social	\$ 35,108,468,380	\$ 84,859,857,194	141.7%	\$ 49,751,388,814
21 Turismo	\$ 1,822,700,000	\$ 5,036,954,684	176.3%	\$ 3,214,254,684
22 Instituto Federal Electoral	\$ 7,434,388,607	\$ 14,953,906,379	101.1%	\$ 7,519,517,772
23 Provisiones Salariales y Económicas	\$ 51,547,346,359	\$ 63,322,906,712	22.8%	\$ 11,775,560,353
24 Deuda Pública	\$ 185,185,600,285	\$ 257,799,859,679	39.2%	\$ 72,614,259,394
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	\$ 39,922,600,000	\$ 42,918,263,529	7.5%	\$ 2,995,663,529
27 Función Pública	\$ 1,318,200,000	\$ 1,630,354,898	23.7%	\$ 312,154,898
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$ 324,281,091,999	\$ 504,867,708,391	55.7%	\$ 180,586,616,392
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$ 12,000,000,000	\$ 14,389,200,000	19.9%	\$ 2,389,200,000
31 Tribunales Agrarios	\$ 794,000,000	\$ 1,092,375,239	37.6%	\$ 298,375,239
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	\$ 1,031,780,128	\$ 2,065,878,000	100.2%	\$ 1,034,097,872
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$ 332,298,087,595	\$ 482,155,473,745	45.1%	\$ 149,857,386,150
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$ 27,174,304,915	\$ 12,298,400,800	-54.7%	\$ -14,875,904,115
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$ 800,964,174	\$ 1,280,276,629	59.8%	\$ 479,312,455
36 Seguridad Pública	\$ 13,664,682,654	\$ 40,536,522,049	196.7%	\$ 26,871,839,395
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	\$ 86,057,376	\$ 108,470,762	26.0%	\$ 22,413,386
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	\$ 9,330,648,958	\$ 21,872,176,958	134.4%	\$ 12,541,528,000
39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas				\$ -
40 Información Nacional Estadística y Geográfica				\$ -
Total general	\$1,749,942,770,937	\$2,755,380,730,581		\$ 1,005,437,959,644

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y 2012.

VI. Principales organizaciones de la sociedad civil

Listado de las principales Organizaciones de la Sociedad Civil que colaboran con los programas gubernamentales	
ESCUELA SEGURA	
<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Integración Juvenil, A. C. • Colectivo para el Desarrollo Educativo, Albanta, S. C. • Fundación Nemi, A. C. • Consorcio Internacional Arte y Escuela, A. C. • Fundación Educar Uno, A.C. • Alianza por la Seguridad en Internet, A. C. • Suma por la Educación • Red Latinoamericana de Convivencia Escolar 	
CONTRUYE-T	
<ul style="list-style-type: none"> • Save The Children (Sonora y Sinaloa). • Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, A.C. CASA (Chihuahua). • Formación Universitaria y Humanista de la Laguna, A.C. Universidad Iberoamericana, campus Torreón (Coahuila). • Centro Juvenil Promoción Integral, A.C., CEJUV (Distrito Federal). • Educación y Ciudadanía, A.C., EDUCIAC (San Luis Potosí). • Desarrollo Autogestionario, A.C., AUGÉ (Veracruz). 	
INDESOL	
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios para la Juventud, A.C. • Centro de Investigaciones y Desarrollo de Proyectos Sociales, Educativos y de Salud, A.C. • Centros de Prevención Comunitaria Reintegra, I.A.P. • Machincuepa Circo Social, A.C. • Sinergia para el Desarrollo Integral Sustentable, A.C. • Nuevos Codices Compatia, A.C. • Hogares Providencia, I.A.P. • Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, A.C. • Gendes, A.C. 	
SECRETARÍA DE SALUD	
<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Integración Juvenil, A.C. 	

VII. Entrevistas realizadas

Entrevistas realizadas		
Institución	Persona entrevistada	Fecha de entrevista
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Responsable del programa Espacios Públicos	17 de enero de 2012
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Responsable del programa Hábitat	17 de enero de 2012
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Responsable del programa Construye-T	24 de enero de 2012
Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)	Subdirector de Salud y Medio Ambiente	27 de enero de 2012
Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)	Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social	30 de enero de 2012
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Responsable del Programa Escuela Segura	31 de enero de 2012
Ririki Intervención Social SC	Coordinadora General	07 de febrero de 2012
Instituto Nacional de las Mujeres	Responsable del Instituto Nacional de las Mujeres	1 de marzo de 2012
Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana	Directora General Adjunta	8 de mayo de 2012



El Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433