

EN TORNO AL DESARROLLO DE UN MODELO DE DISEÑO, PLANEACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA

JULIO CÉSAR KALA*

I. *EL COMPLEJO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA*

¡Seguridad Pública! tal vez el reclamo social más reiterado en los últimos años. Sin embargo, los esfuerzos por crear las condiciones de viabilidad no han tenido el éxito deseado, debido probablemente a la multiplicidad de circunstancias sociales que la involucran, descritos por tres argumentos principales:

1. Dinámica ciudadana, que al conjugar la diversidad de conductas de los actores sociales involucrados en eventos en los que se transgrede la normatividad, potencian la problemática generada por el conflicto de intereses entre victimarios, víctimas, servidores públicos y representantes de la sociedad civil.
2. Escasa incursión académica en la construcción teórica, lo que ha favorecido la vaga delimitación del

complejo conceptual, con las consecuentes limitaciones analíticas. No obstante se han generado los primeros ejercicios que permiten descubrir la complejidad conceptual —congruente con la realidad social— que requieren los ensayos analíticos tendientes a explorar este campo.

3. Dinámica institucional de la administración pública en la que se gestan, formulan, deciden, realizan y evalúan tanto los resultados como la orientación —al interior y exterior de las propias instituciones— de las estrategias de política pública.

La convergencia de estas circunstancias, apenas esbozadas, ha provocado que la discusión sobre el tema se oriente preponderantemente sólo a una de las situaciones problemáticas, tal vez, más próximas al sentir de la experiencia ciudadana: POLICÍAS Y DELINCUENTES convencionales.

* Profesor e investigador en Ciencias Penales

II. ENTORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Es innegable que el problema de Seguridad Pública es en esencia complejo y sólo en apariencia puede describirse como un conflicto entre instituciones policiales y delincuencia. El reconocimiento de que para atender la demanda ciudadana de Seguridad Pública, es indispensable enfrentar el problema social de manera integral, tal vez permita aproximarse al por qué, el Estado Mexicano ha asumido a *"la Seguridad Pública como función del Estado Mexicano, tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos"*, asimismo, *"la Seguridad Pública es un derecho colectivo y debe verse como factor para lograr el bienestar de la ciudadanía, hay que partir de una concepción más amplia de la Seguridad Pública, que la considere como producto de mejores condiciones de vida para la población"*.

III. SIN EMBARGO...

En el ámbito de las ciencias penales parece ser que la estadística-matemáticas aplicadas —no ha hecho blanco preciso, puesto que el impacto logrado no ha mostrado las bondades que ofrece el empleo de la estadística robusta, que facilita la toma de decisiones racionales ante situaciones de inseguridad, así como planear preguntas complejas: verbigracia, el comportamiento de la

delincuencia (Kala, Gorenc, Ramírez y Rodríguez, 1991).

Muchos de los ejercicios de investigación presentan serios defectos, frecuentemente los datos son pobres en calidad. Sólo recientemente se han empleado métodos analíticos sofisticados; sin embargo, aún no han sido desarrolladas estrategias específicas o aún no son conocidas por los científicos sociales que se abocan al análisis de los fenómenos delictivos, debido probablemente a las limitaciones que en los métodos de investigación encuentran por la considerable dificultad para la interpretación de datos, por lo que la investigación empírica ha jugado un papel muy limitado en el desarrollo conceptual de la criminología y de la gestión en Seguridad Pública.

Las preguntas que inicialmente se desprenden de la incursión de la estadística en el campo de la política de seguridad pública, puede traducirse como: ¿Qué acciones de política pública han modificado el comportamiento de la actividad delictiva en forma significativa? y ¿Cuál será el comportamiento del fenómeno en el futuro —a partir de la modificación del medio?, una interrogante más surge como consecuencia del planteamiento anterior, traduciéndose en: ¿Qué acciones políticas de prevención han influido en la aparición del evento delictivo? Por ello, es necesario subrayar que el empleo de la estadística —robusta—, permite realizar un acercamiento comprensivo de la actividad delictiva: descubre la posible relación entre las variables incluidas y facilita la toma de decisiones

—políticas— ante situaciones problemáticas y de inseguridad —actividad delictiva.

La planificación de la política criminal es factible definirla en términos de un análisis operacional continuo, del que no se puede esperar una reducción espectacular de la criminalidad, pero sí una reducción razonable respecto a un buen número de delitos (López-Rey, 1978). La política criminal es una parte de la política general, por lo tanto, es una consideración sociopolítica.

Asimismo, el autor referido, anota en sus conclusiones respecto al análisis de la política criminal en el tercer punto: "Por criminal ha de entenderse la criminalidad en la extensión antes dicha y entraña la consideración de la criminalidad el delincuente y la víctima. Las llamadas políticas penitenciarias, policiales y otras, deben tomarse como aspectos de la criminalidad. La tesis de la llamada profilaxis criminal debe abandonarse pese a la pretendida distinción entre pena y medida de seguridad y los respectivos recipientes de una y otra.

Nadie puede casualmente asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos. El problema es mucho más complejo, puesto que el delito evidentemente es parte del fenómeno sociopolítico de la criminalidad en el que la condición humana no juega el papel más importante (López-Rey, 1978).

En un enfoque científico de política criminal se entiende ésta, sistemá-

ticamente como la exposición ordenada de las estrategias tácticas y medidas sociales para la consecución del óptimo control del crimen (López-Rey, 1978).

No obstante, partiendo del supuesto que el mejor aspecto teórico, es aquél que presente capacidad de generalizar la explicación de la delincuencia y de que existe una limitación en las posibilidades de conocimiento en el ser humano, no es posible desarrollar una teoría de la criminalidad que sea completa y verdadera.

Bajo el influjo de las circunstancias brevemente descritas en este apartado, es factible presentar a continuación los lineamientos que pretenden orientar el desarrollo de un modelo racional que guíe la gestión en seguridad pública, desde las perspectivas analíticas que mejor describan la realidad fáctica del evento delictivo.

IV. NOTAS PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE ACERCAMIENTO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

PRESENTACIÓN

El éxito de las intervenciones realizadas en los sucesos que ocurren en la realidad (en sí misma hipotética, Popper, 1982), está en función de la congruencia existente entre la estructura del modelo desarrollado y las peculiaridades del segmento de la realidad que pretende representar.

Es necesario resaltar que el modelo: proceso de construcción de representaciones cada vez más cercanas a la realidad, es lento y arduo, máxime cuando el objeto de estudio está definido por la complejidad del espectro conductual humano vinculado a la construcción social de la seguridad pública.

La estructura del modelo está conformada por tres elementos:

1. *Problema.* Caracterizado por la objetivación de la situación conflictiva que origina el ejercicio de investigación.
2. *Necesidades.* Relativas a los referentes requeridos para enmarcar el problema y establecer las directrices analíticas, divididas en dos grupos:
 - a) *Materiales.* En este caso descritas por los artículos 38, 39 y 40 *Sección Tercera: De la Estadística de Seguridad Pública, Capítulo IV: De la información nacional sobre Seguridad Pública, del Título Segundo: Del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*
 - b) *Formales.* Integradas por el concurso de cuatro grandes plataformas teóricas:
 - Sustrato conceptual que permite identificar la magnitud de los diversos objetos de análisis que constituyen la Seguridad Pública, a partir entre otras, de categorías jurídicas, criminológicas, criminalísticas, policiales y filosó-

ficas, sin descuidar el concurso de otras ramas de conocimiento, como ciencias de la educación, ciencia política, etc.

- Orientación gnoseológica de los ensayos parciales para acercarse a la realidad.
 - Informática, y
 - Directriz analítica, que permite evaluar la generación de la información necesaria para tratar de satisfacer las necesidades reales de Seguridad Pública.
- c) *Objetivos.* Identificación de los grandes propósitos:
- Sistematizar la información relevante de servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistema penitenciario nacional, tratamiento de menores, y factores asociados a la seguridad pública.
 - Analizar la incidencia delictiva.
 - Analizar la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
 - Planear las estrategias de las políticas en materia de seguridad pública.
 - Evaluar y reorientar en su caso, las políticas de seguridad pública.

La complejidad del modelo está en función de:

- Contenido de las cuatro esferas referidas en el apartado de necesidades,

- Nivel de especificidad empleado al operacionalizar la información correspondiente al sustrato conceptual en el diseño de la base de datos (primer sector operativo del espectro teórico), que albergará la información empírica (fáctica) del modelo.
- Orientación analítica seleccionada para el procesamiento de datos (segundo sector operativo del espectro teórico) y
- Metas del modelo.

Es necesario resaltar que la unidad lógica del modelo, está referida a la consistencia establecida entre objetivos (o metas) de modificación del medio y los esquemas teóricos empleados.

Asimismo, la solidez del modelo, está referida al establecimiento de la integridad formal, lograda a partir de la integración del nivel de complejidad y la unidad lógica.

CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES

La integración de los referentes analíticos de investigación, en la estructura del modelo, otorga mayores posibilidades analíticas, por ejemplo, en el terrero fáctico, la incursión de la investigación empírica (estadística), permite evaluar la solidez de los supuestos implícitos en la seguridad pública, a través del empleo de pruebas estadística de hipótesis.

Asimismo, el modelo opera bajo el principio de modularidad, lo que

permite ejecutar procedimientos parciales en paralelo, por ejemplo, atender a solicitudes específicas tales como reportes de información, sin interferir con los propósitos de investigación, aumentando el rendimiento integral del modelo.

El entorno operativo del modelo está definido por complejos grupos de procesos dirigidos a la operacionalización de hipótesis, descripción de escenarios, generación de estrategias políticas, etc., con el empleo de modelos analíticos lineales, no lineales y dinámicos, para construir el acervo formal necesario que retroalimente y adecue el modelo a las exigencias sociales que le dieron origen, es decir, que garantice formalmente el diseño más adecuado de estrategias de seguridad pública.

PRODUCTOS

A corto plazo, los productos estarán referidos a proporcionar información sobre aspectos específicos de la seguridad pública, básicamente en el nivel descriptivo, por ejemplo en la identificación de grupos de alto riesgo, no obstante, representa el primer paso en el proceso de investigación previamente referido; en el mediano plazo se inicia la integración analítica de modelo, es aquí donde los resultados del procesamiento modular permiten por ejemplo, incrementar el nivel de estratificación y complejidad de análisis de los factores vinculados a la seguridad pública; finalmente en el largo plazo se contem-

plan los ejercicios tendientes al diseño y evaluación de estrategias de seguridad pública, debido a que únicamente en esa etapa el modelo integra la información obtenida en los procedimientos modulares previos.

Con esta etapa, culmina el primer ciclo del modelo: operación integral, e inicia el proceso de optimización, con la retroalimentación que proporciona la operación misma del modelo (resultados) objetivada por los ajustes realizados en torno a los factores asociados al modelado. Una vez llegado a este punto, la generación de productos se caracterizará por la constancia y permanencia, con las restricciones temporales inherentes a la operación de los ejercicios estadísticos.

MODELO

V. INCURSIÓN DE LA PERSPECTIVA EMPÍRICA EN LA NORMATIVIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Probablemente con el propósito de contrarrestar los impactos de la escasa tradición de registro y análisis en el diseño de políticas públicas, el discurso oficial ha resaltado, por lo menos en dos documentos, la relevancia de la perspectiva fáctica en el examen de la realidad. Debido probablemente a que en la actualidad, la Seguridad Pública, como necesidad urbana, agrupa a un sector importante de los reclamos sociales, entre los que destacan los rela-

cionados con la Procuración de Justicia, que como función de Estado tiene entre sus objetivos: "...La Investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los Tribunales y la imposición de penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también del orden civil y de lo familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de Política Criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito. Todo ello con miras a preservar la Seguridad Pública dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad".

En este contexto, la preservación de la Seguridad Pública requiere del análisis de los factores que le dan vida social e institucional, con el propósito de identificar las limitaciones para corregirlas y fortalecer los aciertos. Para ello, el examen minucioso de los factores asociados a la compleja problemática de Seguridad Pública resulta imprescindible, puesto que únicamente a partir del análisis de la realidad será factible diseñar estrategias políticas acordes a la dinámica que caracterizan a estos problemas.

En este sentido, la estadística, como conjunto de procedimientos analíticos de la investigación empírica, resalta como estrategia adecuada para incursionar en el análisis de los factores asociados a la problemática de la Seguridad Pública.

Asimismo, la preocupación por resolver los problemas de Seguridad Pública ha generado múltiples acciones, en la esfera ciudadana y en la institucional. Al respecto cabe mencionar el despliegue de acciones desarrolladas entre ellas, en el ámbito legislativo, con la publicación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (1995). En ella, se regulan entre otros aspectos, los vinculados a la Seguridad Pública, las directrices que han de normar el proceso que inicia con el acopio de información y culmina con el diseño de estrategias políticas tendientes a preservar la Seguridad Pública.

Por ello, es necesario acercarse un poco a las expectativas del marco jurídico. La normatividad que sustenta la operacionalización de la directriz que rige la Estadística de Seguridad Pública, se encuentra plasmada en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley General referida.

El primero de los artículos citados (38) está dirigido a la regulación de los instrumentos para el acopio de datos, los aspectos a examinar los ámbitos en que se realizarán los ejercicios estadísticos, así como los propósitos de los mismos.

Por su parte, el artículo 39 establece las directrices generales de coordinación interinstitucional respecto a la recepción de la información requerida.

Finalmente, el tercero de ellos (40) está dirigido a la sistematización de la información relativa a la problemática de la Seguridad Pública.

El contenido de estos tres artículos posibilita delinear los objetivos de la estadística de Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el siguiente sentido:

OBJETIVOS

1. Sistematizar la información relevante de Servicios de Seguridad Preventiva, Procuración y Administración de Justicia, Sistema Penitenciario Nacional, Tratamiento de Menores, y de los factores asociados a la Seguridad Pública.
2. Analizar la incidencia delictiva.
3. Analizar la problemática y Seguridad Pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
4. Planear las estrategias de las Políticas en materia de Seguridad Pública.
5. Evaluar y reorientar en su caso, las Políticas de Seguridad Pública.

La importancia de la sistematización, radica en la posibilidad de sentar las bases para iniciar la tan necesaria cultura de registro, sin la que es prácticamente imposible iniciar cualquier intento de describir la problemática en la que se encuentra inmersa la Seguridad Pública. Es asimismo importante destacar que se generará la posibilidad de contar con un marco conceptual homogéneo que permitirá examinar la realidad a partir de datos pertenecien-

tes a la misma categoría conceptual. Con ello, podrán evitarse algunos problemas implícitos en los intentos por comparar información. Si bien pertenece a la Seguridad Pública la estratificación llevada a cabo por las diversas Instituciones involucradas en la generación de información, dificultan enormemente la realización de ejercicios analíticos serios, verbigracia, los intentos por comparar número de delincuentes con número de averiguaciones previas y éstas con el número de procesados, etc.

De igual manera posibilita la construcción de medidas que permitan comparar información valiosa entre entidades con diferencias en la magnitud de los fenómenos observados, por ejemplo, el empleo de tasas, que permitan contrastar fenómenos en poblaciones con distintos valores con respecto al fenómeno observado.

Respecto al análisis de la Incidencia Delictiva será posible, con la información captada, para identificar los perfiles delictivos de las entidades, regiones y municipios que integran el territorio nacional, tan finos, como el nivel de estratificación empleado en el registro de información lo permita. Asimismo, permitirá la construcción de imágenes más nítidas de la realidad delictiva del país debido, entre otros aspectos, a que se deben detectar los bienes jurídicos afectados por la delincuencia así como la modalidad con que son lesionados.

El análisis de la problemática de seguridad pública en los tres niveles de gobierno permitirá observar en su conjunto la dinámica en la que se desen-

vuelve este suceso, que posibilite la inclusión de datos ricos en información que hasta la fecha no se han valorado debidamente, entre los que se encuentran, por ejemplo, los referidos a las faltas administrativas, personal y condiciones laborales del poder judicial, etc.

En el mismo sentido, por la naturaleza de los objetivos anteriores, es posible agrupar las metas de la Estadística de Seguridad Pública en tres rubros.

METAS

1. Sistematización de la información:
 - Catalogación de fuentes de datos
 - Homologación de los Procesos de Generación de Información, y
 - Presentación de Información.
2. Análisis de Información
 - Construir el modelo analítico que permita explotar al máximo la información disponible.
3. Diseño, evaluación y modificación de las estrategias políticas en materia de Seguridad Pública.
 - Diseñar, operar y evaluar, proyectos de investigación empírica.

El logro de las metas permitirá resolver la problemática ocasionada por la multiplicidad de fuentes de datos y la variedad de presentaciones con que los ofrecen, al establecer normas en la presentación de datos (información).

Del mismo modo, permitirá responder a las necesidades de informa-

ción inherentes al proceso de toma de decisiones, en Seguridad Pública, cumpliendo los requisitos mínimos de información estadística, cuando el objetivo está referido a las necesidades de investigación en la que es imprescindible conocer (probar) la relación existente entre variables y el posible impacto de éstas o su combinación, en el desempeño del evento en análisis. Por esto, los productos esperados del análisis estadístico están estrechamente vinculados al empleo de pruebas estadísticas, debido a que sólo así es posible descubrir la información oculta tras los números.

ESTRATEGIA

Al incursionar en el campo de la política de Seguridad Pública el binomio investigación estadística, permite evaluar la información desde la perspectiva de los modelos estocásticos (probabilidad), se descubre la posible relación entre las variables asociadas a la problemática examinada, y se apoya con ello la toma de decisiones (políticas) ante situaciones de incertidumbre. Esta perspectiva analítica, se presenta como estrategia adecuada para orientar el examen de la información de Seguridad Pública.

En este sentido el criterio que permite valuar la fortaleza de la estrategia política de Seguridad Pública es su impacto (modificación) en el medio.

Sin embargo, las estrategias políticas en términos generales son operaciones de construcción teórica, por ello, es

necesario evaluar también las plataformas conceptuales que pretenden explicar el problema de la Seguridad Pública. Por ello, el poder descriptivo, explicativo y predictivo son indicadores idóneos en el afán de contrastar (evaluar), las diferentes propuestas.

Finalmente, en este esquema de Seguridad Pública, sólo el desarrollo de modelos formales y reales, generados a partir de la investigación científica, permitirá enfrentar racionalmente el problema de Seguridad Pública.

El análisis de la política pública merece la mayor de las atenciones, es decir, encuadrar la problemática particular de la procuración de justicia, con el propósito de construir los escenarios que permitan atender los reclamos sociales, en los que sin abandonar la reflexión teórica —**única posibilidad de resolver problemas sociales**—, permita atacar el problema social de seguridad pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Brunswick, New Jersey, 1979.
- CRUZ TORRERO, CARLOS. *Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos*. México, Trillas, 1995.
- GONZÁLEZ-VIDAURRI, E.A.: *Alternativas la prisión preventiva. En el sistema de justicia penal: su crisis y el discurso criminológico contemporáneo*. S. Castro (Ed). Universidad.
- GREENBERG. D.F. *Mathematical criminology*. Rutgers University Press. New , 1985
- JAGER, J. *Kriminalprvention. Polizei-Führung-sakademie*. Munster, 1990.
- KALA, J. C., GORENC, K-D., RAMÍREZ C. y RODRÍGUEZ, R. *Dos variaciones sobre el asalto ban-*

cario en el Banco Nacional de México. Revista Imagen, 1991.

LÓPEZ-REY, A.M.: *Criminología, Tomo II Criminalidad y Planificación de la política criminal*. España. Biblioteca Jurídica Aguilar. 1978.

SCHWIND, H.D.: *Zur Kriminalpolitischen Lage in der Bundesrepublik Deutschland*. En: *Präventive Kriminalpolitik*. H.D. Schindwind, F. Berckhauer y G. Steinhilper (Eds). Kriminalistik Verlag. Heidelberg, 1980.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *La Procuración de Justicia: Problemas, restos y perspectivas*, México, 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Departamento del Distrito Federal. *Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000*. Secretaría de Gobernación. México. 11 de marzo de 1996.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. México. 11 de diciembre de 1995.

PODER EJECUTIVO FEDERAL "Programa Nacional de Seguridad Pública", 1995-2000.