

LA SEGURIDAD PÚBLICA: UNA POLÍTICA IMPOSTERGABLE

RUBÉN G. MUÑOZ ÁLVAREZ*

CONTEXTO GENERAL

Cuando uno quiere inquietarse por alguno de los retos que indefectiblemente deberán afrontarse en la actualidad, no requiere más que preguntarse qué es lo que ocurre con la compleja carpeta de la inseguridad pública que hoy vivimos. La tradicional paz y tranquilidad que envolvía a nuestras ciudades, tanto en el centro del país como en la provincia mexicana, ha sido gravemente trastocada por el espectro de la violencia que se ha manifestado de muy distintas maneras: asaltos, secuestros, violaciones, crímenes, narcotráfico, en fin, un sinnúmero de desviaciones sociales que afectan la integridad y el patrimonio de los ciudadanos y que han puesto en duda, por un lado, la capacidad de respuesta del Estado, y por el otro, la posibilidad de cooperación de la agraviada sociedad para erradicar este profundo mal, lo que en consecuencia, ha ampliado la franja de desconfianza de la ciudadanía sobre la actuación de sus gobernantes.

Junto al desarrollo vertiginoso de las economías y mercados, la cuestión de la inseguridad pública tiende a globalizarse por encima de las leyes y más allá de los límites y fronteras estatales o nacionales, ello plantea por lo tanto, que además de una estrategia de carácter general, deben discutirse planes y programas que unifiquen esfuerzos, recursos y voluntades para empezar a dar una solución puntual a esta situación que a todos atañe, lesiona y mortifica.

En nuestro país, junto a la creciente problemática económica y política que va desde una recurrente crisis fiscal hasta la incapacidad gubernamental por atenuar el preocupante rostro de la pobreza, este otro fenómeno de la inseguridad pública continúa agudizándose por razones diversas. No son pocas las voces que han expresado que la costumbre de violentar la ley se inicia por los primeros obligados a cumplirla: sus depositarios. Desde el modesto policía de barrio o comunidad hasta la más alta autoridad del país,

* Maestrante en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

son frecuentemente acusados con pruebas y sin ellas, de algún acto, decisión u omisión que trastoca el imperio de la ley. Aquí debemos cuestionarnos ¿cómo empezar a proponer políticas o soluciones si los encargados de impulsarlas y llevarlas a cabo no cuentan del todo con la confiabilidad ciudadana para promoverlas? Sin duda, la estrategia debe ineludiblemente, empezar con acciones que generen confianza y expectativa al interior de los grupos de la sociedad sobre los encargados de velar por el estricto cumplimiento de la norma. Iniciar con una conducción transparente en el gobierno que esté implacablemente sujeta al arbitrio de la ley puede ser un buen principio.

Una solución integral que comprenda la depuración del personal, la revisión del actual sistema de incentivos, la selección y capacitación de los recursos humanos, sueldos y prestaciones, adecuación del sistema legal entre otros aspectos, pareciera ser la mejor alternativa, el punto es que debemos plantearnos varias interrogantes para aproximarnos a ella: ¿cuáles son algunas de las causas que originan este agudo problema? ¿es una problemática que sólo aqueja a las grandes concentraciones urbanas o también se manifiesta en ciudades medias y pequeñas? ¿es la seguridad pública en verdad un asunto inmanejable para los gobiernos? ¿qué políticas públicas pueden impulsarse para atender con prontitud esta cuestión?

Éstas y muchas otras preguntas comprenden esta retorcida problemática que nos aqueja, pero la certeza

parece compartida: la delincuencia en todas sus manifestaciones, empieza a ganar una tras otra, las batallas a la sociedad y a sus autoridades que la representan. ¿cómo podemos empezar a ordenar este complejo rompecabezas que a todos preocupa?

Si bien, este es un fenómeno que rebasa sistemas de gobiernos, formas de organización social, credos e ideologías, pareciera que su crecimiento, es más intensivo en aquellas regiones donde el subdesarrollo es una lacerante realidad. Sin embargo, lo que puede observarse es que aunado a los problemas de marginación y pobreza extrema, los delitos suelen incrementarse ante la ausencia de oportunidades para la educación, el empleo y mejores condiciones de bienestar. Este fenómeno entonces es más frecuente donde se acrecienta la injusta distribución del ingreso, los bajos salarios y el desempleo. En estas regiones, empero, la delincuencia se produce por rezago social sumándose como expresión más dramática con la nula respuesta de los gobiernos para ofrecer políticas públicas que ataquen las causas y las manifestaciones de este creciente mal.

LOS NÚMEROS DE LA PREOCUPACIÓN

Si observamos detenidamente las últimas estadísticas sobre la incidencia del crimen en toda clase de delitos, resulta sorprendente comprobar que aparejado con el crecimiento poblacional y aunado a los problemas subsecuentes de oferta de trabajo y educación, los

índices de delincuencia se multiplican gravemente. Si hoy esto representa un gran reto, lo que continua decir es ¿cómo lo será en los próximos años si hoy no se actúa eficazmente?

Para situarnos en un caso concreto, podemos revisar lo que acontece en la Ciudad de México. En 1970, la población de la gran urbe, era de 6.8 millones de habitantes. Para 1995, el número se situó en los 8 millones 483 mil 623 habitantes en el Distrito Federal, sin contar la influencia de más de 16 millones que se encuentran asentados en el área metropolitana. Con una tasa de crecimiento del 1.83 por ciento, en el año 2000, dicha población andará aproximadamente en los linderos de los 9 millones de habitantes. En la actualidad, el promedio es de 5 mil 660 habitantes por kilómetro cuadrado, y cerca de un 45.58 por ciento vive en condiciones de marginación y hacinamiento,¹ por todo ello, el asunto de la seguridad pública se convierte en una de las prioridades más urgentes para la capital del país, razón vital para poder seguir garantizando una mediana gobernabilidad y convivencia social estable. Una somera revisión de algunas de las estadísticas delictivas nos muestra que el ritmo de crecimiento en delitos es mayor en grado sumo a la tasa poblacional.

Por ejemplo, entre 1930 y 1992 el promedio de delincuencia fue del 3.25, mientras que para el corto lapso de 1993 a 1996 la delincuencia creció en un 80 por ciento. En el periodo de 1993 a 1996 tenemos que el crecimiento anual de la delincuencia fue del

21.65 por ciento, del cual en una disgregación fortuita, encontramos que en el año de 1996 el promedio diario de homicidios fue de 5.41 y para 1997 de 4.83.

En otra muestra tomada de la información delictiva correspondiente a la capital del país, podemos mencionar un ejemplo adicional que ilustra la gravedad de los hechos. Para 1990 el total de robos diversos denunciados fue de 58 mil 635 casos y para 1996 el número casi se triplicó llegando a la exorbitante suma de 158 mil 324, esto significa 433.7 robos diarios en promedio. Estos datos por supuesto, no contemplan todos aquellos casos que por alguna causa ya sea esta desconfianza, desinterés o temor, no son denunciados ante la instancia respectiva. En lo que se refiere a otro gran campo de las agravantes delictivas, el referido al continuo robo de vehículos, baste decir que el incremento en este rubro fue del 200 por ciento en los últimos siete años y que los ingresos por esta actividad la ubican en la segunda de mayor importancia después del narcotráfico. Para ilustrar el dato, esta industria obtuvo mil 700 millones en 1995,² únicamente en la zona conurbada del Distrito Federal. La contundencia de esta numeralia motiva a diversas reflexiones: ¿se ha convertido la violencia y el delito en una enfermedad incurable en nuestras ciudades? ¿no tendremos acaso el derecho o la posibilidad de vivir con las elementales normas de seguridad y tranquilidad social?

En el primer balance realizado en el mes de febrero del presente año por

las nuevas autoridades del Departamento del Distrito Federal, pudimos conocer que la población de los reclusorios de la capital del país, creció de 7 mil en 1994, a más de 13 mil para 1997.³ Es decir, hubo un alarmante crecimiento de casi 2 mil reos por cada año en este periodo, llegando a casi el doble de la población interna ya existente. En este aspecto, podemos apuntar que los llamados centros de readaptación social no sólo no están cumpliendo con su cometido de lograr la plena integración de los internos a la normalidad de la vida social luego de purgar sus faltas, si no que han sido convertidos en lugares de reunión adiestramiento y especialización de la delincuencia organizada,⁴ lo anterior, sin menoscabo de señalar las condiciones de sobrepoblación, irregularidad, y corrupción que priva en la mayoría de las cárceles mexicanas.

En este caso de acercamiento podemos observar algunas de las tendencias que presenta esta difícil problemática, a decir: incremento desproporcionado en la incidencia del crimen, incapacidad gubernamental ante el problema, inadecuados sistemas de castigo y sanciones, distorsión en el sistema carcelario, y fundamentalmente, la permanente violación de los derechos humanos que sufre el ciudadano común con el desbordado crecimiento que cotidianamente padece. La problemática ya no es privativa de las grandes concentraciones urbanas, es una cuestión que se presenta en ciudades medianas y en pequeñas, quizás en estas últimas, no con la crudeza y los

niveles de escándalo que en las zonas metropolitanas se ha alcanzado.

La relevancia del número y tipos de delitos que se cometen en todos los lugares y que continua elevándose, obligan a proponer algunas posibles alternativas que lleven a esta cuestión formar parte inmediata de las prioridades en la agenda gubernamental. Omitir la trascendencia y repercusiones de estas violaciones ciudadanas, es colusión en la responsabilidad misma que todos tenemos en la obligatoriedad de asumir éste principalísimo asunto como una prioridad urgente e indiscutible de estos convulsos tiempos.

LINEAMIENTOS Y PERSPECTIVAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA

De acuerdo con los datos hechos públicos por las propias autoridades de seguridad pública, el sueldo promedio de un agente de seguridad que trabaja cinco días por semana, fluctúa entre 2 800 y 3 200 pesos al mes. Dicho ingreso puede crecer si el agente dispone de un arma, ubicándose entre 3 700 a 4 500 pesos. Este no es asunto menor, puesto que si no existe un adecuado y justo sistema de remuneración, garantías y derechos laborales del personal adscrito a las áreas de seguridad, vigilancia y protección, procuración de justicia y sistemas carcelarios, no puede alentarse una solución a este problema. En tal sentido, para hacer manejable con los instrumentos que dispone

el estado tal cuestión debe de considerarse la atención al primer eslabón de la cadena: el personal humano que atiende estas tareas.

La creación de un comité supervisor de los programas de seguridad pública focalizados para las distintas regiones del país y para cada problemática en la materia, debe discutirse en el seno del poder legislativo como una opción que debe valorarse cabalmente. Los cuerpos de seguridad y policía requieren de una supervisión urgente para que se evalúe el tipo y calidad del servicio que brindan a los contribuyentes.

La reestructuración de mandos y cuerpos policíacos que ha sido propuesta como alternativa en diversas entidades, debe por su parte, contener un programa de dignificación y capacitación del aparato policial, creando el servicio civil policial que cuente con un instituto nacional de formación y preparación del personal con el más adelantado equipo técnico y científico de investigación y que pueda coordinarse con las academias de policía que ya funcionan en algunos estados del país. Aunado a ello, pudiera establecerse un sistema de incentivos que comprenda el impulsar el honor, mérito y calidad en el servicio, gratificando económicamente y con distintas prestaciones el desarrollo profesional de los cuerpos policíacos.

Por otra parte, la necesidad de reformar y actualizar el marco jurídico vigente es otra de las vertientes que exige una urgente atención y debate, toda vez, que la legislación adolece de

una serie de preventivos y sanciones para castigar el delito de acuerdo a la gravedad del mismo. Conceder tolerancia a quien infringe la ley, independientemente del lugar que ocupe en la estructura social, conduce a generar comportamientos desviados que conforman una cultura de impunidad y prepotencia hacia los límites de la norma. En opinión de varios especialistas en el tema, la gran cantidad de privilegios que se les otorga a un variado tipo de infractores, tienen como consecuencia que un elevado número de delitos sea perpetrado por delincuentes que ya habían sido detenidos por alguna falta considerada menor lo que genera un alto grado de reincidencia delictual.

Igualmente, conviene revisar con la opinión de expertos en la materia, la reducción de la edad penal a 16 años, valorándose las causas y efectos de esta particular expresión de delincuencia puesto que los indicativos de ilícitos recientes, muestran que un gran porcentaje es realizado por infractores menores de edad. Una consulta pública sobre la posible modificación resultaría muy saludable porque la participación de distintos grupos sociales en el análisis y discusión de las políticas puede lograr un mejor resultado de las mismas.⁵

En las medianas y grandes ciudades una de las opciones que podría implementarse pudiera ser una especie de *sectorización* de las unidades de policía por zonas y regiones con mandos descentralizados, esto es, que se regionalice la operación, coordinación

y organización de los cuerpos policíacos, dotándoles de una mayor autonomía con mayor nivel de confianza, pero mayor responsabilidad. En este aspecto, la dotación de equipo, sistemas de información, recursos para operación, armamento, uniformes y patrullas distintivas, adquieren una señalada relevancia. Si se busca eficientar los esquemas de seguridad pública, la ciudadanía debe conocer de cerca a sus servidores públicos, debe contar con mecanismos claros que le informen a quien puede acudir en caso necesario, cerca de su zona o lugar de residencia, pero también debe tener perfectamente establecidos los canales de expresión y responsabilidad en los supuestos que no se le brinde un eficiente servicio que vele por su seguridad por la que paga como contribuyente. Una policía más confiable, responsable y de mejor honorabilidad ante la sociedad, es una necesidad insoslayable.

Un factor colateral que impacta a la cuestión de la seguridad, es la sobrada aceptación que por muchos años prevaleció en nuestra sociedad de una arraigada cultura de la corrupción. Los frecuentes desvíos de los líderes y gobernantes permearon hondamente esta actitud en los distintos grupos sociales. Era más fácil hacer funcionar cualquier arreglo por encima de la norma que dentro de ella. La irrupción de una sociedad civil vigilante y agraviada parece dar testimonio de nuevos comportamientos. El escrutinio público sobre lo que realiza el gobierno y como lo lleva a cabo, es un fenómeno emergente. La ciudadanía exige un cambio radical en

la forma como opera la maquinaria del gobierno y pide cuentas sobre lo que funciona y lo que no funciona. Que cada oficina o dependencia que tenga que ver con la seguridad y protección replantee su proceso básico de trabajo, es una condición que se demanda asiduamente. Una manera de enfrentar este añoso mal, es impulsar un cambio en la conducta de la organización social por medio de la libre manifestación de grupos y organismos que deriven en un proceso de educación social sobre la pertinencia de la legalidad. Esta nueva costumbre cívica, debe impedir negociar el cumplimiento de la ley, ni el poderoso, ni el gobierno deben manipularla como instrumento discrecional para sus intereses. Castigar ejemplarmente la impunidad, la corrupción y el abuso de poder puede ser un buen principio.

De la misma manera, desmembrar acuerdos subrepticios, complicidades e influencias deleznable entre bandas criminales y cuerpos públicos del orden, significará arrancar de tajo, una práctica oficiosa que ha prevalecido amalgamada por varios lustros y que ha dañado la credibilidad de las instituciones de seguridad, nulificando su desempeño. Se trata aquí de renovar la confianza de la relación entre sociedad y gobierno, se trata también de ver los avances en la efectividad del combate a los delitos, es pues una condición necesaria, el cotejar resultados en la verdadera depuración del aparato de justicia y seguridad. El papel de los medios de comunicación en esta tarea es de singular importancia, puesto que

de su aportación puede lograrse derribar mitos que parecen irrompibles como por ejemplo, desterrar la política de la *charola* que produce desigualdades ante la ley y motiva prepotencias. Además el escrutinio exacto sobre la conducción de autoridades, contribuirá a no solapar más esta perversa relación entre quien rompe la norma y quien debe de vigilarla. La moralidad en la vida se asegura si es consustancial a todos los individuos, por ello, fortalecer los principios éticos en la función pública y reafirmar los valores morales en la sociedad civil, de esta manera se afirmarían el respeto a la norma elemental como eje de conducta, permitirá edificar un verdadero Estado de derecho.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

En un problema social de este tipo no puede haber soluciones finales, lo que funciona para una determinada circunstancia puede no ser útil en otra, sin embargo, no puede uno sentarse en la poltrona de la indiferencia y ver que algo que nos atañe a todos siga sin ser resuelto. Ante lo visto, conviene explorar estas propuestas.

La solución planteada debe ser, sin duda, integral y completa, estos y otros puntos de la madeja, deben ser tomados en cuenta para paliar al problema que nos ocupa. La seguridad no es sólo un asunto de vigilancia o captura de delincuentes, incluye también,

reforma a las normas vigentes, penas y sanciones acordes a la gravedad de la falta, procesamiento, confinamiento y readaptación de los violadores de la ley así como su futura integración a la sociedad dentro del campo productivo. Pero también, es liderazgo gubernamental con fuerza moral que oriente a la nueva política de seguridad pública a partir del ejemplo. Estamos ciertos que el abanico es amplio y complejo, pero en todo momento, debe consultarse y orientarse con la opinión de la sociedad sobre los caminos que habrán de recorrerse en esta materia, es la sociedad la que debe fijar los contenidos de esta política impostergable y necesaria.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ Estos datos fueron obtenidos del análisis *Todo el DF* presentado en el suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 8 de junio de 1997.
- ² *Enfoque*, *op cit*, 1997.
- ³ Declaración de Pedro Peñaloza, Coordinador de la prevención del delito, en *Reforma*, 20 febrero de 1998.
- ⁴ Según el análisis ya citado, el 30 por ciento de los internos recluidos en los CERZOS, son adictos a algún tipo de droga, *Reforma*, Junio de 1997.
- ⁵ Mark Moore propone una interesante idea para que se incorpore la participación de la sociedad en la definición de los problemas públicos, ver "Anatomía del problema de la heroína", en: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, de la serie *Antología de Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar, Editorial Porrúa, 1996.

