

De seguridad pública a seguridad ciudadana

/Julián Jesús Gudiño Galindo

La seguridad pública, pese a ser un tema de moda en nuestro mundo contemporáneo, no es algo nuevo; es más, el concepto es pilar en la construcción del Estado. La seguridad no es un concepto reducible al evento delictivo, sino que va ligada a una sensación, a una percepción de certidumbre de mantener la vida, la salud y la libertad, entre muchos otros valores fundamentales de la sociedad.

La construcción de seguridad adquiere el matiz público cuando el Estado asume el compromiso de otorgarla. Se debe recordar que la conformación del Estado moderno se da por la cesión de espacios de libertad a los hombres que confían en la creación de ese ente superior como lo adecuado para regular la vida en sociedad, preservando los valores primordiales de su característica universal: ser humanos.

Por tal razón, el término seguridad pública no puede ser reducido a la confrontación de los hechos delictivos, a su prevención o su castigo. Generar un concepto tan reducido aparta el ideal democrático de edificación del Estado moderno y se avanza en el sentido del Estado absoluto, donde el poder es el centro de las acciones de gobierno y los soberanos (gobernados) los destinatarios, sin que los postulados de protección de esos valores fundamentales de la sociedad sean recogidos por el poder totalitario.

Es en ese escenario donde la búsqueda del castigo y de la prevención de los fenómenos antisociales encuentra su razón de ser, y por tal concentra el término seguridad pública en el ideal de la política criminal con sentido represivo. Lo principal es el resguardo del Estado, ya

El autor es licenciado en derecho, tiene una maestría en política criminal y cursa el doctorado en derecho. Fue premiado con la medalla Alfonso caso al mérito académico, es catedrático del ITESM, campus Estado de México y consultor en materia de seguridad pública. caapl8@prodigy.net.mx

que él es el que puede contener los efectos de los hechos delictivos y en esos términos dar protección (seguridad) a la sociedad. En esta escena es donde la seguridad pública se reduce a policías y cárceles, el sentido de vengeance social se agudiza y el reclamo al Estado de los satisfactores sociales se pierde en la penumbra de la lucha contra la delincuencia.

Es necesario comparar los principios de dos tipos antagónicos de Estado para poder tener una idea más clara de hacia dónde vamos, de continuar con el actual modelo de seguridad pública. De esta comparación debe surgir la necesidad de retomar el camino de la construcción del Estado democrático y de derecho y, por ende, asumir que la amplitud del concepto "seguridad pública" perfila un modelo alternativo. El contraste señalado se resume en el cuadro 1.¹

Cuadro 1	
Estado absoluto	Estado moderno
<ul style="list-style-type: none">• Columna de control social se encuentra en el derecho penal	<ul style="list-style-type: none">• Columna de control social se encuentra en la cesión de espacios de libertad de los soberanos (gobernados)
<ul style="list-style-type: none">• La seguridad estatal es prioritaria a la seguridad de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none">• La seguridad estatal es prioritaria a la seguridad del Estado
<ul style="list-style-type: none">• Fin: preservar el Estado	<ul style="list-style-type: none">• Fin: bienestar común
<ul style="list-style-type: none">• Rige: el principio de oportunidad	<ul style="list-style-type: none">• Rige: el principio de legalidad

Tomando en cuenta los elementos del Estado moderno es como se logra generar un concepto real de la seguridad pública y no el actual modelo reducido al fenómeno delictivo.

Tal concepto lo encontramos definido por dos planos, que a su vez se integran por un carácter objetivo y uno subjetivo y dos sentidos, uno amplio que se define por políticas sociales y uno estricto conformado por políticas criminales, y dos subsistemas. Siguiendo el cuadro 2 del concepto, tenemos que el plano individual se integra de:

- a) Un carácter objetivo, que podríamos definir como la real inseguridad existente en la comunidad; y
- b) Un carácter subjetivo, que es la sensación inconsciente de inseguridad.

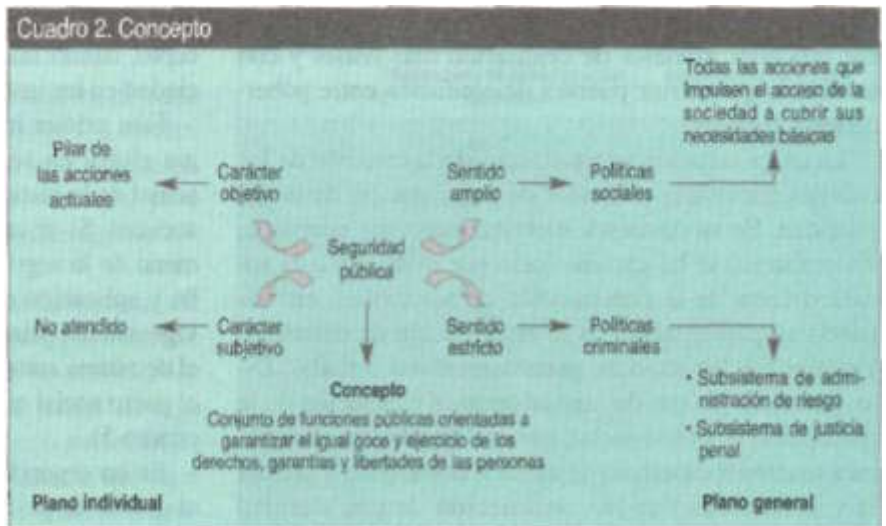
El centro del aspecto objetivo radica en su nivel de probabilidad, esto significa la falta de certeza en la aparición del evento que genera la inseguridad.

Hablar del aspecto objetivo nos lleva a la realidad física y totalmente verificable por parte del sujeto que experimenta la inseguridad. Esta situación ha llevado a conformar el carácter objetivo como el pilar de las acciones gubernamentales en la materia, ya que sólo a través de hechos objetivos y tratando de exaltar los avances es como se ha pretendido generar la certidumbre de seguridad en la comunidad. A manera de ejemplo se muestra el cuadro 3.

Como puede observarse, la respuesta institucional se ha concentrado en hechos palpables que son evaluados con números absolutos. Esto significa que los avances se muestran a través de una operación matemática comparativa muy simple pero objetivamente verificable, incremento y decremento de valores en lapsos de tiempo, de tal forma que cuando hay más recursos, equipo y elementos destinados a la seguridad pública, la evaluación positiva se realiza por el mecanismo de incremento; si antes existían poco más de dos mil cuatrocientos millones de pesos (1997) y en el 2000 fueron doce millones de pesos,² significa que hay avance y se es más eficaz.

Sin embargo, la respuesta institucional apuesta a la simple objetividad; con ello se cree que la sociedad, al ver que existen incrementos en los medios y descensos en los índices delictivos, debe asumir una postura favorable y brindar confianza al Estado en su búsqueda de aquello que le dio origen: la seguridad de los gobernados.

Esta confianza social sólo se logra a través de atender el aspecto subjetivo del concepto; sin embargo, este



Cuadro 3

<p>Aspecto objetivo</p> <p>↓</p> <p>Real inseguridad existente en la comunidad</p> <p>↓</p> <p>Es dato probabilístico</p>	<p>Respuesta</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública • Elaboración del Programa Nacional de Seguridad Pública sobre la base de 8 ejes y 26 estrategias, los ejes son: <ol style="list-style-type: none"> 1) Profesionalización 2) Cobertura y capacidad de respuesta 3) Sistema Nacional de Información 4) Equipamiento, tecnología e infraestructura 5) Instancias de coordinación 6) Participación de la comunidad 7) Marco legal 8) Servicios privados de seguridad
	<p>Avances hasta 1999</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos por 9 mil 63 millones de pesos • Adquisición de más de 4.500 vehículos, destinados principalmente a procuración de justicia • 7.900 armas para Policía Judicial y Preventiva • Más de 340 mil equipos de protección antidetonante • 14 helicópteros • Trabajos en la operación de la red básica de radiocomunicación del país • Evaluación de 32 mil elementos en activo y aspirantes • Pago de incentivos a ministerios públicos, peritos y policías judiciales por un monto aproximado de 480 millones de pesos • 68 millones de pesos para equipamiento de las 5 academias regionales de seguridad pública

punto es muy vulnerable y susceptible, ya que radica en la psique de cada individuo. Es lo que genera la actitud favorable o desfavorable de la persona ante determinados hechos.

La individualidad de percepción del ser humano es lo que permite la transformación constante de la actitud social ante eventos cotidianos. Esta influencia ha correspondido en últimas fechas a los medios masivos de comunicación en la generación del espectáculo de la llamada inseguridad pública. Mientras tanto, el Estado se ha alejado del compromiso y del desarrollo de una poli-

tica para contrarrestar esta orientación de pánico y buscar proponer modelos de evaluación más reales y con tendencia a construir puentes de confianza entre gobernados y gobierno.

La única solución adoptada ha sido la creación de los comités nacionales y locales de participación de la comunidad. En su concepción es una estrategia adecuada; sin embargo, se ha caracterizado por mantener a la sociedad fuera de la construcción de soluciones, encasillando su participación en la presentación de denuncias y quejas por las acciones gubernamentales actuales. Esto, aunado a la falta de mecanismos de evaluación de la percepción y actitud social, genera el ambiente propicio para mantener en estado de alerta a la sociedad y facilita la vulnerabilidad en la construcción de una realidad orientada principalmente por los *mass media* (véase cuadro 4).

Aspecto subjetivo	Respuesta	• Creación de los Comités Nacional y locales de participación de la comunidad
Sensación inconsciente de inseguridad	Problemática	• Carencia de mecanismos de evaluación de la percepción y actitud social • La guía corresponde a los <i>mass media</i>
Manipulable		

Una vez desglosado el plano individual del concepto, es obligado mostrar el correspondiente a nivel general, en comienzo y dado su nivel de importancia, toca el momento al sentido amplio.

Como se mostró en el cuadro del concepto de seguridad pública, el sentido amplio se encuentra integrado por el diseño de políticas sociales,³ entendiendo éstas como todas las que permiten el acceso de la sociedad a los satisfactores de las necesidades básicas. Esta situación no implica el viejo modelo del Estado de bienestar. Lo que se busca es generar por parte del Estado los mecanismos necesarios para que la población acceda, en términos de igualdad, y conforme a sus propias capacidades, a los medios idóneos para cubrir sus requerimientos mínimos de seguridad, sin reducir ésta a los eventos delictivos.

Un adecuado desarrollo de políticas sociales permitirá elevar aspectos como la educación, el empleo y la salud, entre otros factores, que pueden ser elementos de aparición de conductas antisociales. Esto implica atender la probabilidad de su aparición desde antes que exista siquiera el ambiente propicio para su desarrollo; genera además el vínculo necesario entre la política criminal y las acciones sociales del Estado, para comenzar

así a trazar los puentes con el carácter subjetivo del concepto, dando inicio a la tan alejada confianza de la sociedad en las instituciones estatales.

Este primer nivel implica la creación de una estrategia global en seguridad pública, desvirtuando el papel actual de la justicia penal como solución a los conflictos sociales. Si se atiende en un espacio adecuado el fenómeno de la seguridad pública, podemos reducir el diseño y aplicación de las políticas criminales, manteniendo vigentes los principios rectores del derecho penal como el de *ultima ratio* y de subsidiaridad, buscando preservar el pacto social que dio origen al Estado moderno (véase cuadro 5).

En un segundo nivel, ya propiamente encontrado con el diseño de políticas criminales, tenemos el sentido estricto de la seguridad pública, que de manera necesaria debe encontrarse definido en la norma fundamental sin

Políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Son aquellas que permiten el acceso a los satisfactores mínimos de la comunidad • Reducen el diseño y operación de las políticas criminales • Mantienen la vigencia de los principios de la <i>ultima ratio</i> y de subsidiaridad del derecho penal • Acercan a la sociedad con el gobierno generando legitimidad en las acciones adoptadas • Preservan el pacto social
Problemática	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de vínculos con el sentido estricto de la seguridad pública • Carencia de estrategia global en la materia • Ponderación de las políticas criminales

contravenir las garantías y los demás derechos fundamentales de los gobernados. Es decir, los mismos deben adecuarse para con ello permitir el desarrollo de un Estado de derecho con plena observancia del sentido estricto de legalidad. En este nivel, la referencia al plano constitucional de las definiciones del sistema de seguridad pública permite que las leyes secundarias que se encargan de desglosarlo y hacerlo operable cuenten con la validez y eficacia requeridas en un Estado social, democrático y de derecho.

Este sistema de seguridad pública rompe con la visión lineal que a la fecha se tiene y que gira en torno a los probables responsables de cometer una conducta típica y su sentencia como fin último, que incluso ve en los transgresores de los ordenamientos administrativos a un posible delincuente a futuro.

La ruptura con la vieja concepción globalizada de la seguridad pública parte de concebir a ésta como integrada por dos subsistemas, los cuales presentan diferencias que permiten una mejor comprensión de sus

ámbitos de competencia y los fines a alcanzar (véase cuadro 6).

Como se aprecia, hay una delimitación clara de cada subsistema que permite ubicar a cada uno de los actores en su ámbito de competencia. Lo que no implica que no exista una correlación entre subsistemas o actores, pero sin que ella se asuma como sobreposición de alguno sobre el otro.

En principio, se debe observar que el subsistema de administración de riesgo adopta una conceptualización distinta en lugar del viejo concepto de la prevención; ello debido a que en términos empíricos hablar de prevención resulta inmedible y por tanto poco sustentable, ya que en realidad no puede tenerse certeza de que va a ser cometido o no un hecho delictivo. De realizar mayores patrullajes o actos similares en una zona determinada no se deriva el concepto de prevención, ya que no es empíricamente demostrable que se puede evitar un hecho que no se lleva a cabo y en cambio sí se esta administrando el riesgo de que ocurra. Es más coherente decir que se llevan a cabo acciones para administrar (reducir) los riesgos, sin tener que entrar al plano de la sustentación empírica sobre bases poco sólidas en el campo de la refutación.

Asumiendo la nueva categoría conceptual para el primer subsistema, tenemos que el mismo se integra por políticas criminales disuasivas; esto es, aquellas que tienden a informar a la sociedad acerca del sentido de las normas, transparentan la actuación de las instituciones y conciben esquemas ágiles de solución de los conflictos sociales sobre la base de procedimientos administrativos y para aquellos hechos que no lesionan bienes jurídicos primordiales para la sociedad. Es en este plano donde la política de administración de riesgo y la justicia cívica encuentran su verdadera razón de ser, ya que la policía será el garante del cumplimiento de las normas que buscan la convivencia armónica de la sociedad y cuando éstas se transgreden, se buscan formas de conciliación de intereses sustentados en la ley de justicia cívica aplicada por jueces de ese nivel.

En el plano punitivo, tenemos al subsistema de justicia penal, el cual se estructura sobre políticas criminales represivas sin que se vulneren los derechos fundamentales de las víctimas y de los probables delincuentes; esto es, esquemas que buscan la aplicación de la ley, soportados en investigaciones serias y tecnificadas para la comprobación de la conducta típica, antijurídica y culpable, condenando a los responsables a penas adecuadas al grado en que se lesione el bien jurídico, y a su responsabilidad, compurgando (en su caso) éstas en estableci-

Cuadro 6. Sentido estricto

	Subsistema de administración de riesgos	Subsistema de justicia penal
Eje	• Políticas criminales disuasivas (preventivas)	• Políticas criminales represivas
Objetivos	• Convivencia armónica a través del cumplimiento de la ley • Resolución expedita de conflictos sociales	• Sancionar las conductas delictivas
Actores de primer nivel	• Policía de administración de riesgo (prevención) como son las municipales y estatales	• Ministerio Público • Policía ministerial o judicial
Actores de segundo nivel	• Justicia cívica	• Justicia penal
Actores de tercer nivel	• Ejecución de sanciones administrativas	• Ejecución de sanciones penales (sistema penitenciario)

mientos adecuados para tal fin y no en sitios que agraven la aflicción de la sanción.

El subsistema en cuestión se inicia formalmente con la procuración de justicia (procuradurías de justicia), que en nuestro país enfrenta el difícil reto de dar respuesta adecuada al reclamo de la sociedad de someter a los sujetos que la agravan a un proceso penal que determine su responsabilidad y, por ende, de encontrar los elementos probatorios objetivos que determinen ésta, posibilitando la sanción adecuada al nivel de reprochabilidad social por la conducta cometida.

Como se señaló, el concepto amplio de seguridad pública no podría tener vigencia sin estar sustentado en la norma fundamental que conforma el Estado, y en el caso de nuestro país encontramos que el texto constitucional prevé y obliga al Estado a asumir el concepto al que se ha hecho referencia a través de estas líneas.

A manera de mostrar lo anterior en el cuadro 7 se concentra la información que sustenta dicho modelo actualmente.

Como puede observarse, todo el espectro del sentido amplio del concepto de seguridad pública planteado se encuentra integrado en la norma fundamental, hecho que obliga al Estado a asumir el compromiso de su desarrollo cabal y no de manera simplista, conformado por soluciones punitivas.

Los componentes de este sentido estricto se encuentran sustentados en los artículos citados en el cuadro 8.

Además de lo anterior, se debe tener presente que todos los principios normativos referentes a las garantías individuales, como límites impuestos al Estado en su actuar en la esfera de los gobernados, cierran el marco

Cuadro 7. Marco normativo constitucional

Sentido amplio
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 25, párrafos 1° y 2°. Establece el nivel general del Estado democrático en aras de asegurar el bienestar común. • Art. 39. Establece la soberanía en el pueblo y obliga al Estado a actuar en beneficio de los soberanos. • Arts. 40 y 41. Establecen la conformación del pacto federal. • Art. 49. Establece la división de poderes en la Federación. • Art. 116. Establece la división de poderes en los estados. • Art. 124. Establece por regla de exclusión la competencia federal y la local. • Art. 115. Establece al municipio como la célula de la organización política y administrativa de la República. • Art. 21. En sus dos últimos párrafos establece la función de la seguridad pública a cargo de los tres ámbitos de gobierno, respetando su competencia; además, menciona la coordinación que debe existir entre ellos. • Art. 73 fracción XXIII. Faculta al Congreso de la República para expedir leyes que establezcan bases de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno en materia de seguridad pública.

Cuadro 8. Marco normativo constitucional

Sentido estricto
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 73 fracción XXIII. Faculta al Congreso para establecer los delitos contra la Federación y su sanción. • Arts. 122 Base Primera, fracción V, incisos h), i) y m). Faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia penal, derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio y normas respecto de protección civil, justicia cívica, faltas de policía y buen gobierno, servicios de seguridad privada, prevención y readaptación social; además, respecto a la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal encargados de la función judicial del fuero común. • Art. 115 fracción II, párrafo 2°. Los ayuntamientos están facultados para establecer los Bando de Policía y Buen Gobierno en sus respectivos municipios. • Art. 115 fracción III, inciso h). Establece que la seguridad pública y tránsito se encuentra a cargo de los municipios. • Art. 21, párrafo 1°. Establece la atribución exclusiva de imponer penas al órgano jurisdiccional, la correspondiente al Ministerio Público como investigador y persecutor de los delitos, con auxilio de una policía que debe estar bajo su mando y dirección; y la competencia administrativa para la imposición de sanciones por faltas cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía. • Art. 104, fracción I-A. Establece la competencia jurisdiccional federal. • Art. 102, apartado A. Regula al Ministerio Público de la Federación. • Art. 18. Regula el sistema de ejecución de sanciones penales. • Art. 21, parte última del párrafo 5°. Establece los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez como rectores de la actuación de las instituciones sociales.

normativo constitucional del concepto real de la seguridad pública.

El referente normativo constitucional del sentido estricto del concepto es plenamente demostrativo de las atribuciones que cada actor debe asumir; sin embargo, existe un vacío legal que debe ser atendido.

En cuanto a la función de la policía sólo encontramos la definición de una institución que auxilia al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos; y ya propiamente en la fase de la llamada averiguación previa, que es donde se da inicio al subsistema de justicia penal.

La carencia constitucional se hace evidente en el subsistema de administración de riesgo (prevención) ya que no existe referencia constitucional a las atribuciones que debe asumir esta policía, con lo cual deja en la norma secunda-

ria la descripción de estas funciones, lo que vulnera el sentido de la eficacia del principio de estricta legalidad.⁴

El error no sólo acaba en la ruptura del principio antes citado, sino que queda al libre albedrío de los subsecuentes legisladores la descripción de la función policial en el nivel de administración de riesgo (prevención), hecho que permite multiplicidad de conceptos que pueden variar de estado a estado o incluso de municipio a municipio. Esta situación ha llegado al extremo de intentar justificar la investigación predelictiva por parte de esta policía, a través de un juicio negativo al texto constitucional que se refiere a la existencia de una policía que investiga delitos en auxilio del Ministerio Público. Si el propio precepto constitucional lo prevé, entonces (juicio negativo) debe existir una policía que investigue antes de que se cometan las conductas típicas (nivel de prevención).

Esta lógica parece a todas luces acertada, ya que considerando la existencia de contrarios y por exclusión debería ser así. Sin embargo, existe un principio fundamental en un Estado democrático y de derecho que le impone a los que gobiernan el límite en sus atribuciones, esto es: "Todo lo que no esté expresamente

permitido, está prohibido." Lo que significa, entonces, la prohibición real y jurídica de la interpretación negativa del texto constitucional, hecho que obliga al legislador a promover la inclusión de las atribuciones de esta policía en la Constitución sobre bases democráticas y de respeto a los derechos fundamentales, situación que salvaría el vacío existente y no quedaría como hasta ahora, en una mera declaración de principios para las instituciones de policía.

Una vez que se ha dado el fundamento teórico-jurídico al concepto amplio de seguridad pública detallado en el presente texto, es menester pasar al sustento empírico de dicho modelo.

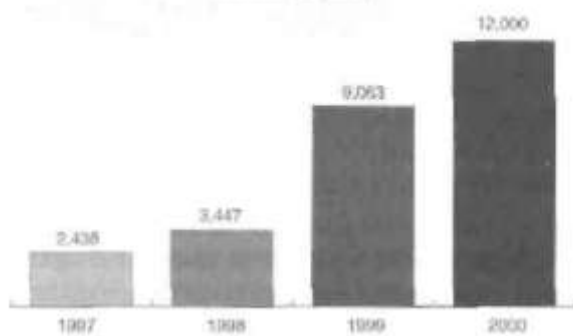
El mecanismo empleado es el de la refutación de los resultados que las instituciones en la materia presentan. Dicho ejercicio toma como puntos de valoración las

mismas formas de evaluación del Estado, esto es, presentación de valores absolutos.

Comenzamos con un punto esencial en la construcción gubernamental de la seguridad pública: los recursos que se destinan al Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵

Como se puede apreciar, el Sistema Nacional de Seguridad Pública se inició (1997) con un presupuesto de 2,438 millones de pesos, incrementándose en 43.43% para el año siguiente (1998), pasando a ser de 3,497 millones de pesos. Para 1999, los recursos ascienden a 9,063 millones de pesos, un aumento del 159.16% con relación al 98 y del 271.73% respecto a 1997. En el ejercicio del año 2000 los recursos se acrecentaron a 12 mil millones de pesos, significando un crecimiento del 32.40% respecto al de 1999, pero del 392.20% con relación al primer año (1997) (véase gráfica 1).

G.1. Recursos destinados al sistema nacional de seguridad pública (millones de pesos)

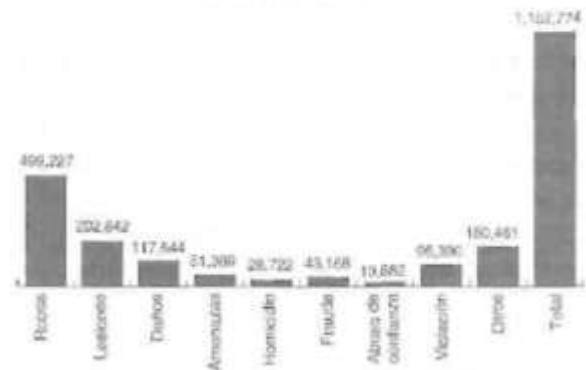


Los datos anteriores pueden arrojar signos de avance en la materia; se podría decir que existe una preocupación gubernamental plenamente declarada en la asignación de los recursos para atender la seguridad pública.

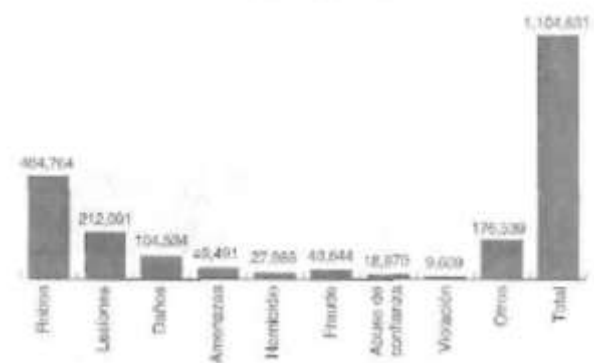
Debemos recordar que a nivel general los recursos se han destinado a cubrir el carácter objetivo del concepto; tal y como se mostró anteriormente, la estrategia gubernamental se ha enfocado a cubrir los 8 ejes y las 26 estrategias del Programa Nacional de Seguridad Pública que, en 1999, se redujo en los hechos a acciones enfocadas en lo que llamamos el sentido estricto de la seguridad pública, pero en especial, en el subsistema de justicia penal. Esto muestra claramente cómo se tiende exclusivamente a atender las conductas delictivas. En este esquema no hay lugar para los demás elementos señalados del concepto amplio de la seguridad pública.

Pese a lo anterior, y considerando que la política gubernamental se encuentra enfocada en los delitos, pasemos a ver los resultados que el propio sistema maneja (véanse gráficas 2 y 3).⁶

G.2. Denuncias presentadas en la república de delitos del fuero común Enero-octubre 1998



G.3. Denuncias presentadas en la república de delitos del fuero común Enero-octubre 1999



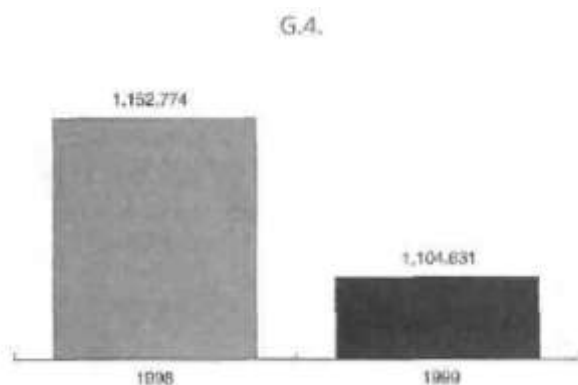
De los resultados anteriores cabe resaltar dos puntos: el primero referido a los delitos patrimoniales; como puede observarse, el índice de denuncias por este tipo de conductas delictivas es el más alto, situación que es indicador del problema real de delincuencia de tipo patrimonial. El segundo punto lo tenemos en los índices de homicidios, conductas delictivas que se encuentran dentro de los indicadores más bajos de las gráficas.

Estos dos elementos son importantes, ya que si consideramos la probabilidad de incremento de la cifra oscura de los delitos cometidos, resulta ser -por lógica- mucho más alta en los delitos de tipo patrimonial, mientras que en los homicidios el nivel debe ser mucho menor. Esta situación es relevante para comparar la alarma social ante el fenómeno de la violencia. Si se considera la conducta de privar de la vida a otro como la máxima expresión de violencia física, tendríamos que pensar (siendo congruentes con nuestra lógica) que el índice de homicidios debería tener un crecimiento exorbitante, situación que no se presenta ni siquiera en los delitos de lesiones. Lo expresado es importante porque

deja en el aire la incógnita sobre la percepción social de la violencia y sus orientadores, hechos que tienen que ver con el carácter subjetivo de la seguridad pública y, tal como se señaló en su momento, hoy en día es manipulable por las expresiones de los medios masivos de comunicación.

Continuando con la presentación de resultados, el comparativo global de las gráficas anteriores puede verse en la gráfica 4.

Los resultados globales (en números absolutos) muestran un descenso en el índice de denuncias del 4.2%; esto es, de 1,152,774 denuncias presentadas en el periodo de enero a octubre de 1998, descendió a 1,104,631 para el mismo periodo del año de 1999.



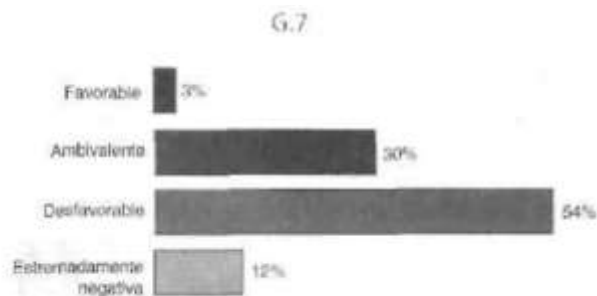
Los resultados anteriores podrían interpretarse como favorables en lo referente a la política gubernamental en la materia, sólo que no podemos dejar de cuestionar la percepción de inseguridad social. ¿Por qué si existen logros en el descenso del índice de denuncias, aún persisten la incredulidad y la alarma social? ¿No será acaso que el factor de desconfianza es el motor generador del descenso en el índice de denuncias y lo que se está incrementando es la cifra oscura? ¿Qué pasaría si las instituciones lograran generar tal nivel de confianza que la mayoría de los delitos se denunciaran? ¿Cómo se explicaría tal incremento en el índice de denuncias, generado por la confianza en el gobierno? ¿Como logros o fracasos?

Comparando el descenso del 4.2% en el periodo aludido con los recursos destinados al Sistema Nacional de Seguridad Pública, podríamos decir, en la misma lógica simple con que se presentan los resultados, que el costo para lograr la reducción del 4.2% en los años 1998 y 1999 fue de 5,566 millones de pesos. Con esta tendencia, en el año 2000, con una inversión de 12 mil millones de pesos, los resultados deberán ser de más del doble que el periodo referido.

Si atendemos al aspecto subjetivo, los resultados

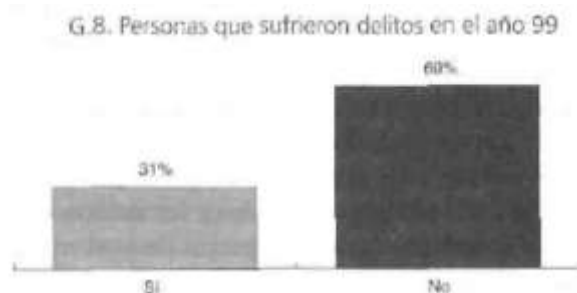
optimistas que presenta el Sistema Nacional de Seguridad Pública deberían verse reflejados en la actitud de la población, sin embargo, un estudio elaborado en la Ciudad de México en 1999⁷ revela que la actitud de los capitalinos con respecto a la seguridad pública en el Distrito Federal es negativa en el 66% de la muestra, comparado con sólo el 3% de actitud favorable respecto al tema (véase gráfica 7).

La tendencia, congruente con la actitud antes representada en la Ciudad de México, debería ser de las personas que han padecido hechos delictivos. Esto significaría que más de la mitad de la muestra ha sufrido delitos y, por ende, su percepción de la inseguridad es acorde con su experiencia.



La realidad señala lo contrario, en el mismo trabajo se presenta que sólo el 31% de la muestra fue víctima de un delito, esto significa que en poco menos de la mitad de las personas que tienen una actitud negativa respecto a la seguridad pública en la Ciudad de México, ésta corresponde a su calidad de víctimas (véase gráfica 8). El resto se encuentra en una situación de inseguridad subjetiva generada no por experiencia propia, sino de terceros, lo cual confirma la importancia del aspecto subjetivo de la inseguridad, mismo que ha sido olvidado por la actual política gubernamental.

Continuando con la presentación de resultados, se debe mencionar un aspecto relevante en toda la política criminal del gobierno federal en el combate a la delincuencia. Al narcotráfico se le ha calificado como el can-



cer de la sociedad y la respuesta ha sido muy simple: la confrontación directa con el fenómeno a través del sistema punitivo. Pese a los esfuerzos y recursos que la Federación destina a erradicar este "flagelo social", los resultados no parecen tan alentadores⁸ (véanse gráficas 9 y 10).

Las gráficas anteriores muestran los incrementos que se han tenido no sólo en el consumo de drogas, sino en el número de usuarios, siendo las sustancias de mayor prevalencia la marihuana y la cocaína.

Estos datos son indicadores de la falla en la solución adoptada; el esquema punitivo no ha resultado para el combate a este tipo de delitos, tal vez la orientación pueda ser diseñada en el sentido amplio de la seguridad pública. El diseño e impulso de una política social, donde se construyan verdaderos espacios de educación y salud, podría ayudar a disminuir el número de usuarios y con ello, el campo de la política criminal se vería reducida a su mínima expresión.

De nueva cuenta los datos arrojan la inconsistencia de la actual política en seguridad pública, basada en el carácter objetivo y la justicia penal del concepto.

Se podría señalar que los datos sólo muestran la tendencia en el ámbito federal. Ante tal posibilidad se presentan los datos del Estado de México como forma de mantener el sustento desarrollado a través del presente trabajo.

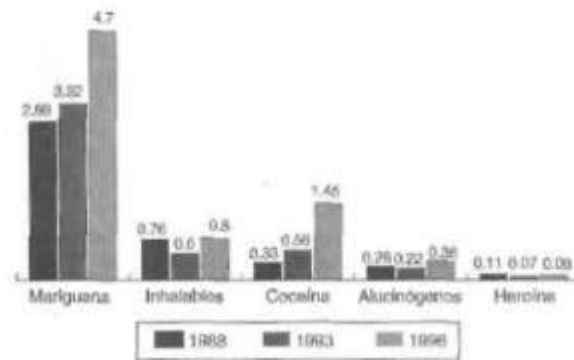
De igual forma en que se mostraron los índices de denuncias del fuero común de todo el país en la gráfica 11 se señalan los de la entidad mexiquense.⁹

Los datos para el año 1999 en el mismo periodo de comparación y los resultados globales están representados en las gráficas 12 y 13.

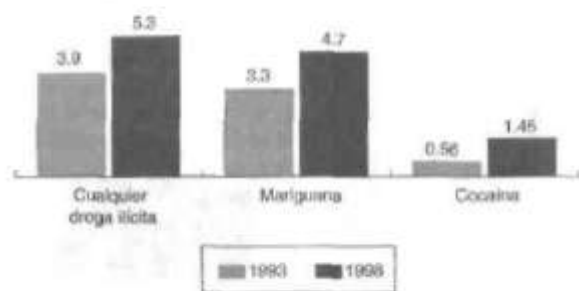
Lo comentado respecto a los delitos patrimoniales y el homicidio como expresión de la violencia, en las gráficas del índice de denuncias de delitos de fuero común en toda la República, vale para los datos que se presentan en el Estado de México.

En cuanto al comparativo de los periodos en el estudio, se encuentra presente una disminución del índice delictivo del 9.6%; esto representa un nivel de decremento aún mayor del reportado en todo el país (4.2%). De igual forma que para la República, los datos parecen alentadores; sin embargo, se debe tener presente que la entidad mexiquense presentaba hasta septiembre de 1999¹⁰ una población de 12 millones 485 mil 810 habitantes. En cinco municipios se concentraba el 54% de todos los delitos denunciados. Sólo existían 11,600 elementos de la policía estatal, dando un promedio de un policía por cada 1,076 habitantes. El parque vehicular

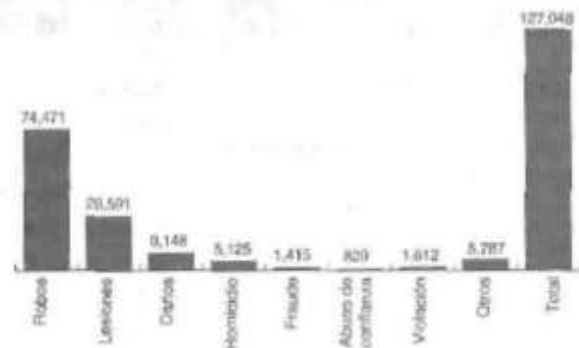
G.9. Tendencias del consumo de drogas ilegales. "Alguna vez en la vida" (12-65 años)



G.10. Cambios relevantes en el consumo de drogas "Alguna vez en la vida" en México 1993-1998



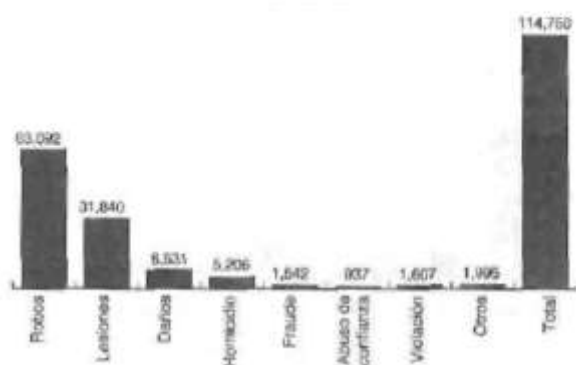
G.11. Denuncias presentadas en el Edo. de México Ene-oct. 98



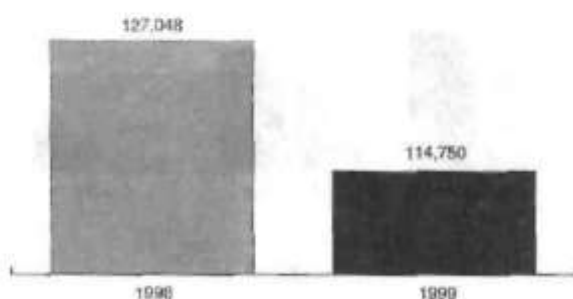
con que contaba la policía estatal era de 1,340 unidades. Si se toma en cuenta el número de efectivos de dicha corporación, el promedio es de un vehículo por cada nueve mil policías.

En cuanto a la procuración de justicia los datos no son tan alentadores, existían 418,750 actas pendientes por resolver en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Se contaba con 861 agentes del Ministerio Público, haciendo un promedio de 486 actas pendientes por cada elemento de la representación social; además, había 21,484 órdenes de aprehensión pendientes de cumplirse, y contando con sólo 1,614 ele-

G.12. Denuncias presentadas en el Estado de México Ene-oct 99



G.13. Denuncias presentadas en el Estado de México Comparativo 98-99



Cuadro 9. Programa municipal del Estado de México en el sentido estricto de la seguridad pública (periodo electoral del 2 de julio de 2000)

Propuestas	
<ul style="list-style-type: none"> • Algunos se apoyan en el descenso del índice de denuncias • Nombramiento del director de Seguridad Pública por la comunidad • Creación de la Academia de Policía • Instalar equipos de localización satelital de las patrullas • Fomentar la participación ciudadana • Crear un atlas de seguridad • Crear una Contraloría Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor capacitación a los policías • Aplicar exámenes anticopling • Comprar helicópteros • Tener 500 policías por cada 1000 habitantes • Mayores operativos • Dar conocimientos en computación a los policías • Eliminar la corrupción del Ministerio Público • Combatir el crimen organizado • Crear padrón de personas que prestan servicios domésticos en zonas preferidas

mentos de la policía judicial; lo que hace un promedio de 13 órdenes de aprehensión por cada miembro de la policía.

Si con el panorama relatado anteriormente el Estado de México redujo en 9.6% el índice de denuncias, la fórmula es muy simple: hay que lograr reducir los promedios, aumentar el número de efectivos en las instituciones policiales y el Ministerio Público, dotarlos de mayores recursos y equipo, como vehículos y armas y así se logrará acabar con la delincuencia.

Desafortunadamente el lema de las "ratas", utilizado en la campaña para la gubernatura de la entidad en cuestión, no ha logrado convocar a algún flautista con el talento para erradicar a los "roedores que carecen de derechos humanos".

Tal vez el año 2000 haya sido el elegido para comprar "raticida". En ese año, el gobierno federal asignó la partida de recursos en materia de seguridad pública más alta; para el Estado de México,¹² se destinaron 398,841,524 pesos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

De los recursos anteriormente descritos, el gobierno del Estado de México gastó 3 millones 787 mil pesos aproximadamente para la compra de equipo para la policía estatal.¹³ Con esto se corrobora la tendencia lineal del concepto de seguridad pública, que asume a la política criminal como eje y el sistema penal como instrumento. De continuar en ese esquema, los datos seguirán siendo alegres cuando los valores absolutos presenten descensos en las denuncias y el equipo; cuando los recursos y miembros de las instituciones de seguridad pública muestren incrementos, y sin que ninguno de estos indicadores realmente enseñe la realidad que se aprecia en el carácter subjetivo, y más aún, se mantengan los sesgos con las políticas sociales y no se impulse el subsistema de administración de riesgo antes que la justicia punitiva.

El problema no es privativo de la Federación o los estados de la República, resulta desalentador percatarse de que la situación se gesta incluso en el primer nivel de solución de los conflictos sociales; en aquel que por su inmediatez con la comunidad puede generar las bases para construir un nuevo modelo de seguridad pública sobre el fundamento de entender realmente el concepto con sus caracteres y sus sentidos. Un modelo que dé el primer paso a la

generación de seguridad ciudadana y deje atrás la ficción de la actual seguridad pública.

Como muestra del desolador panorama, podemos tomar como ejemplo las propuestas de los diferentes candidatos a presidente municipal del Estado de México (véase el cuadro 9).¹⁴

Como puede observarse, la tendencia es exactamente hacia la exaltación del sistema represivo, ponderando el diseño de la política criminal como guía de las acciones de gobierno. Existe una visión de la seguridad pública

como un asunto exclusivo de la policía. Siguiendo la misma concepción lineal de la Federación sobre la base de números absolutos, incluso existen casos extremos donde se estigmatiza a un sector de la población, se muestra desconocimiento de las atribuciones municipales y se centra la oferta política en "logros" de administraciones anteriores.

Todo lo anterior perfila la continuidad de la actual tendencia en materia de seguridad pública. Bajo esta sombra seguiremos encontrando el mismo sendero cuya inconsistencia quedó demostrada líneas atrás. Es tiempo de comprender el verdadero concepto de seguridad pública y trabajar en aquello que constitucionalmente se encuentra reconocido. En aquello que dio origen al Estado moderno: la seguridad de la sociedad. Sin embargo, las orientaciones, que como respuesta en esta materia se han adoptado en nuestro sistema punitivo, han quedado bajo la figura de mayor policía, penas más severas, legislaciones de excepción; en fin, se impulsa la mano dura del Estado que sólo amplía el margen de vulnerabilidad de los gobernados. Los cuales, convencidos (por los controles informales) de la necesidad de someter al delito, legitiman en perjuicio de un Estado garantista las acciones que en últimas fechas han derivado en la política de Ventanas Rotas,¹⁵ asumida por nuestro gobierno con el título de: Tolerancia Cero.

Se debe entender que el aumento de los actos represivos por parte del Estado, justificado en los sujetos que cometen las conductas que se describen como típicas por los ordenamientos penales, deviene necesariamente en decremento del respeto a los postulados de un Estado social y democrático de derecho. El perfil es hacia el Estado de tipo policial, donde bajo el fin de la "prevención" de lo que lesiona a la sociedad, todos los ciudadanos se encuentran bajo los reflectores de la justicia penal. Bastará el hecho de ser sospechoso (por pertenecer a cierto grupo o clase social), tal vez una simple falta administrativa o bien, que después de complicados estudios médicos y psicológicos, entre otros, se determine la peligrosidad del sujeto. Así, se ubica a la sociedad bajo la sombra del indeterminismo en los ordenamientos penales, plagados de discrecionalidad en su emisión, rompiendo de tajo con el principio de estricta legalidad indispensable en un Estado social y democrático de derecho, que se sustenta en los principios de un derecho penal mínimo o garantista.

Los resultados están a la vista, la pregunta es: ¿continuidad o avanzar hacia la seguridad ciudadana?

Referencias

1 Con datos del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, Estrategias y acciones. Del Programa Nacional de Seguridad

Pública y página del Sistema Nacional de Seguridad Pública: www.seguridadpublica.gob.mx

2 Página del Sistema nacional de Seguridad Pública, www.seguridadpublica.gob.mx y página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx

3 Se refiere a los llamados derechos de prestación o de crédito, que el Estado asume como obligación con respecto a los gobernados. Una mayor referencia en: Vidal Gómez Alcalá, Rodolfo, *La ley como límite a los derechos fundamentales*, Porrúa, México, 1997, p. 78.

4 Con relación a dicho principio, resulta conveniente leer a Ferrajoli, quien lo desarrolla de gran forma al tratar los 10 axiomas del garantismo penal. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 1995. pp. 91-117.

5 Sistema Nacional de Seguridad Pública. Página: www.seguridadpublica.gob.mx y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Página: www.shcp.gob.mx

6 Sistema Nacional de Seguridad Pública, con datos de las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados de la República y el Distrito Federal.

7 González-Placencia Luis, "La inseguridad subjetiva en la Ciudad de México. Estudio exploratorio acerca de la actitud de los capitalinos frente a la seguridad pública en el Distrito Federal", Fundación Rafael Preciado Hernández, AC, Documento de trabajo núm. 21.

8 Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Adicciones, 1988, 1993 y 1998. Cravioto P., Medina-Mora Me., El consumo de drogas en México, ssa/conadac, México 1999.

9 Sistema Nacional de Seguridad Pública, con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

10 Todos los datos que se presentan del Estado de México respecto a la Policía estatal, Procuración de justicia y criminalidad, se obtuvieron del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de México; sólo el dato de población corresponde al INEGI.

11 Los municipios son Tlalnepantla, Naucalpan, Toluca, Ecatepec y Nezahualcoyotl. Fuente: Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de México.

12 En comparación con los demás Estados y el Distrito Federal. Fuente: Página del Sistema Nacional de Seguridad Pública: www.seguridadpublica.gob.mx

13 Es curioso el hecho que el equipo adquirido sea principalmente de antimotines, cuando existen antecedentes de represión por parte de la policía en diversas manifestaciones públicas en la capital del Estado. Sección Estado del periódico *Reforma*, viernes 16 de junio del 2000, p. 20.

14 Se tomaron en cuenta las propuestas de los candidatos a los Municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán, Toluca, Cuautitlán Izcalli y Huixquilucan del PRI, PAN y PRD. LOS datos se obtuvieron de publicaciones en la sección Estado del periódico *Reforma*, durante el periodo de campaña, hasta antes de la elección del 2 de julio del año 2000.

15 La política de ventanas rotas es desarrollada a partir de la teoría de James Wilson y George Kelling, criminólogos de Harvard, e implementada en la práctica en Nueva York por William Bratton del Departamento de Policía de Boston.