

# Inseguridad pública: ¿atrapados sin salida?

PEDRO JOSÉ PEÑALOZA

Economista, abogado y maestro en prevención del delito y sistemas penitenciarios. Coordinador y coautor del libro *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, 2005.

*El primer grado de injusticia es alegrarse  
viendo hacer daño; el segundo es hacerlo uno mismo;  
y el tercero no impedir que se haga pudiéndolo.*

M. De LHópital

Nuestra circunstancia nacional exige y plantea resolver interrogantes que nos ayuden a evitar caer en la desesperación, la incertidumbre y el miedo.

Las continuas muertes en distintas latitudes del país propinadas por las balas y la pólvora del crimen organizado son muestras trágicas y graves de una delincuencia que no está dispuesta a ceder territorios, hegemonías y mucho menos ganancias.

Ya el propio presidente de la República señaló que es “el primero en reconocer que se está aún lejos de eliminar el problema del crimen organizado, a pesar de los resultados obtenidos”; agregó además que la lucha contra el narco “será larga y amarga”.<sup>1</sup> El titular del poder Ejecutivo federal admite la complejidad del problema y lo describe de manera cruda.

Por ello, es preciso tratar de ubicar las verdaderas dimensiones de la lucha contra el narcotráfico y buscar fórmulas que contribuyan a avanzar en una línea que despoje a esta actividad de sólo una competencia de poderíos de fortaleza bélica. Hacerlo es una obligación ineludible para evitar transitar por un terreno en donde la neblina de la pólvora nos impida ver las posibilidades de otros caminos.

El impacto de la violencia expresada en esta confrontación entre el crimen y las fuerzas estatales, tiene un efecto multiplicador en la conciencia colectiva y la puede conducir a medidas paralizantes y desesperadas, que obnubilan la posibilidad de crear instrumentos protectores desde la sociedad civil y sólo se atina a enajenarse o sumarse al coro de quienes piden acciones “ejemplares” contra la delincuencia, en donde se traspapelan posturas autoritarias y, en nombre de la “mano dura”, se esconden intenciones para violen-

tar derechos humanos y garantías constitucionales. Todo en nombre del “orden” visto como la puesta en marcha de “zonas de excepción”.

El miedo sigue siendo una forma defensiva ante lo desconocido que puede ser la muerte, pero también es el repiqueteo cerebral que proyectan las ejecuciones amplificadas y regocijadas por los medios electrónicos. La inacción y la falta de solidaridad en las comunidades, profundiza aún más la sensación de sentirse solo e inerme frente a un fenómeno que busca precisamente desarticular y paralizar las acciones de los ciudadanos de a pie.

La violencia que ejerce el crimen organizado como argumento para dirimir negocios y poder, pretende convertirse en un inquilino permanente de nuestro país. Por supuesto, hablamos de la violencia que fomenta la preponderancia de la barbarie y la saña, como antidotos a cualquier intento civilizatorio y pacífico para resarcir un tejido social dinamitado por un coctel multifactorial.

Si bien es cierto que esta ola de violencia tiene como epicentro las zonas de operación privilegiadas del narcotráfico, de ninguna manera se pueden minusvalorar las oleadas que el crimen organizado está provocando en territorios tradicionalmente pacíficos. Quizás éste es el mensaje que la delincuencia organizada pretende dar y crear con ello una psicosis que infunda incapacidad y volatilidad de su combate.

La violencia y la delincuencia organizada son factores interdependientes que se refuerzan mutuamente; así, la presencia de una cultura local de violencia facilita la aparición de los gérmenes del crimen organizado. Los efectos devastadores son transversales y multclasistas. Por ello, la desestabilización también se presenta entre la población de pocos ingresos, sin que ésta sea copartícipe de hechos delictivos.

Una encuesta aplicada a finales de 2003 por el Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social en zonas de concentración de pobreza urbana de 25 ciu-



dades, revelaba: 77% de los vecinos consideran que sus colonias son poco seguras o inseguras; más de la mitad de los hogares expresan preocupación por los robos o asaltos en la calle y en viviendas; 7 de cada 10 hogares manifiestan temor ante la acción de bandas y pandillas juveniles; 6 de cada 10 hogares reportaron problemas de drogadicción en sus colonias; 3 de cada 10 hogares expresan temor por los asaltos al transporte público.

La preocupación por la delincuencia entre los pobres urbanos es tal, que la demanda por obras que garanticen la seguridad supera en importancia a otras de gran impacto en el bienestar colectivo: 95% de los hogares considera que es necesario o muy necesario construir casetas de vigilancia, en cambio 94% considera necesario o muy necesario construir clínicas y centros de salud, 92% áreas para juegos infantiles y planteles educativos, 89% instalaciones deportivas y alumbrado público y 83%, mercados.

Cuatro de cada 10 hogares urbanos pobres han tenido que gastar en seguros adicionales para puertas y ventanas; 3 de cada 10 de estos hogares han tenido que invertir en rejas y bardas para reforzar la protección, en lugar de destinar estos recursos a inversiones en capital humano o enseres que aligeren el trabajo doméstico que se recarga fundamentalmente en las mujeres.

La calle y el transporte público son los más inseguros: 53% de los hombres y 57% de las mujeres dijeron sentirse algo o muy inseguros en la calle; en el transporte público las cifras son de 52 y 56%, respectivamente.<sup>2</sup>

Toda esta situación lleva a un progresivo deterioro del capital social. La delincuencia y su secuela de desconfianza entre los habitantes de las comunidades urbanas marginadas, han provocado un deterioro progresivo de las redes sociales que brindaban protección y garantizaban alternativas mínimas de supervivencia a las familias en pobreza.<sup>3</sup> Mientras en 1997 el 43% consideraba que "se puede confiar en la mayoría de las personas", en los años subsecuentes se observa un descenso progresivo en esta percepción: 1998, 40%; 2000 (34); 2001 (36); 2002 (22); 2003 (19) y en 2004, 17%, el más bajo de este periodo.<sup>4</sup>

### Los saldos de la batalla

El gobierno actual ha decomisado 8 600 toneladas de marihuana, 97 toneladas de cocaína, 1.6 toneladas de goma de opio, 1.2 de heroína, 49 millones de unidades de psicotrópicos y 3 toneladas de metanfetaminas. Se destruyeron 1.3 millones de plantíos de marihua-

na, 850 mil plantíos de amapola y se ha detenido a 46 mil personas vinculadas con el narcotráfico.

Sin duda alguna, estas cifras muestran una política activa para afectar la oferta de droga en territorio nacional, sin embargo el consumo de sustancias legales e ilegales muestra signos preocupantes que afectan de manera notable la convivencia social.

El 5.03% de la población del país entre 12 y 65 años de edad, ha usado drogas alguna vez en su vida, lo que equivale a 3 508 641 personas;<sup>5</sup> 4.83% de los hombres y el 1.29 de las mujeres, de 12 a 34 años han consumido drogas. En el rango de edad de 35 a 65 años, las prevalencias disminuyen: 3.76% en hombres y 0.82 en mujeres, el grupo de edad que muestra mayor índice de consumo es de 18 a 34 años y la edad de inicio es a los 12 años.

La región urbana presenta las prevalencias más altas de consumo, con 5.57% que representa a 2.9 millones de personas que han usado drogas; en el caso de la población rural, el porcentaje es de 3.34% con un total de 563 242 personas. En ambas regiones el consumo es más fuerte entre los hombres. El consumo de drogas médicas fuera de prescripción equivale al 1.21% de toda la población entre los 12 y 65 años de edad, es más alto entre la población urbana (1.38%) en comparación con la población rural (0.67 por ciento).

¿Qué drogas? Los resultados indican que las drogas ilegales se consumen con mayor frecuencia en la región urbana, en particular la marihuana (3.87%), la cocaína (1.44%) y las drogas médicas fuera de prescripción (1.38%); la prevalencia de inhalables fue considerablemente baja en ambas regiones con respecto a las demás drogas (0.57% urbana y 0.16% rural).

### Las drogas aceptadas

#### Alcohol

En el país hay poco más de 32 millones de bebedores, que representan 46% de la población de entre 12 y 65 años. Cerca de 27 millones viven en localidades urbanas; de la población total de 12 a 65 años que es bebedora, 19 millones 177 mil son hombres y 13 millones 370 mil son mujeres; 30% de la población adolescente entre 12 y 17 años de edad son bebedores.

Con mayor consumo entre los hombres, ambos grupos, después de los 18 años y hasta los 50 mantienen sus niveles de consumo para disminuir después de los 50 años, tanto en la población urbana como en la rural. La cerveza es la bebida de preferencia de los consumidores (70%), seguida por los destilados

(46), el vino de mesa (23) y las bebidas preparadas (12%). Con respecto al consumo per cápita, el índice estimado para la población rural y urbana, entre 12 y 65 años, es de 2 790 mililitros, 5 620 para la población masculina y 475 para la femenina.

Poco más de 14 millones de personas (14 261 752) beben alcohol bajo patrones que ponen en riesgo su salud y la de terceros al ingerir cinco copas o más por ocasión de consumo, de éstos, 3 226 490 lo hacen por lo menos una vez por semana; adolescentes entre 12 y 17 años (795 573), que no han alcanzado la edad legal para beber, lo hacen con patrones de riesgo. Esta práctica es significativamente más frecuente en los varones (27.7%) que en las mujeres (5.99 por ciento).

### Tabaco

Estudios de la Organización Mundial de la Salud, señalan respecto al comportamiento prospectivo que el consumo de tabaco ocasionaría, de continuar el consumo actual, para el año 2020 un total de 8.4 millones de muertes anuales por enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco, de los cuales 7 de cada 10 ocurrirían en países en vías de desarrollo. En nuestro país, el número total de muertes anuales, atribuibles al tabaquismo por enfermedades asociadas, es de más de 53 mil muertes anuales, en donde 45% de estas defunciones obedecerían a enfermedades isquémicas del corazón, 51% sería por enfermedades cerebro vascular, 84% por enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC).

En cuanto a la relación del tabaco con el consumo de alcohol, los adolescentes que empezaron a fumar entre los 15 y 18 años de edad, tienen seis veces más riesgo de consumir alcohol diariamente y este riesgo se incrementa en siete personas que empezaron a fumar antes de cumplir los 15 años.

Aclaración pertinente y necesaria: mostrar estas cifras no tiene una carga moral que busque calificar lo que cada quien hace con su vida, esto no está a discusión. La cuestión de fondo radica en el costo social y económico que representa el uso y abuso de las drogas.

Los costos brutos anuales de la atención médica asociada al tabaquismo, representan entre 6 y 15% del gasto total en salud. Se estima que los costos brutos asociados al tabaquismo se encuentran en el rango de 0.10% y 1.1 del PIB. Se considera de manera preliminar que este problema representa actualmente un costo aproximado de 29 mil millones de pesos en nuestro sistema de salud.

La primera causa de muerte en el grupo de edad de 15 a 29 años, son los accidentes automovilísticos por consumo de droga y alcohol. El 47% de los jóvenes delincuentes, cometen sus ilícitos bajo los influjos del alcohol y las drogas. Un gran porcentaje de los conflictos intrafamiliares que se dan con violencia física o verbal, se hace bajo los influjos de las drogas legales e ilegales.

### La crisis de los contenedores sociales

La situación compleja que vive la seguridad pública, tiene que ser vista con enfoques interinstitucionales y multidisciplinarios. Creer que sólo con atajar los factores institucionales que inciden en la seguridad, como la corrupción, la impunidad y el abuso de poder, se podrá despertar de la pesadilla, es una alternativa por lo menos limitada.

Por supuesto que no se debe desechar ninguna estrategia que repare al aparato de seguridad, pero se requiere de una cirugía mayor para atender a un paciente que tiene enfermedades crónicas y degenerativas.

Insistir en tratar de confeccionar medidas para desterrar únicamente los efectos de la criminalidad, es seguir caminando en círculos y canalizar recursos que al final de cuentas serán parcialmente utilizados, puesto que los resortes generadores de las conductas delictivas permanecerán intactos.

Una explicación vertebral de la crisis de seguridad, no está localizada unívocamente en la esfera de la justicia penal, aunque es necesario reformar múltiples aspectos de este campo.

Los contenedores sociales que deberían tener y atraer a los jóvenes y niños con políticas sociales de distinta naturaleza, no han jugado su papel por diversas razones, ni han sido los diques que eviten la incursión de una masa enorme de primo delincuentes al mundo de la delincuencia y de las drogas.

En tanto los factores protectores sigan anémicos e incapaces de convertirse en fortalezas de las nuevas generaciones, seguiremos contando con la justicia penal como único y primario instrumento para encarar los desafíos de la criminalidad, cuando en realidad el derecho penal debería ser la última fase del tramo que usualmente recorre el ser humano en su tránsito por la sociedad moderna.

### ¿...Hay caminos distintos?

Evidentemente sí hay caminos para encarar la inseguridad pública. Estas vías para transitar por veredas confiables, pasan necesariamente por aceptar que el



núcleo central que provee y alimenta al crimen organizado está ubicado en la debilidad estructural e histórica de los órganos del Estado, diseñados para un México distinto y una criminalidad ajena a la que conocemos.

El expediente tradicional y unívoco no sirve ya para enfrentar los nuevos desafíos criminales, sólo ofrece acciones efectistas, torretas encendidas y millonarios recursos. Aceptar que se requiere una reingeniería del aparato policial, como ya se ha esbozado en las iniciativas enviadas por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión, es un paso imprescindible para reestructurar el sistema nacional de seguridad pública y convertirlo en el artífice de una política eficaz que actúe ordenadamente, disminuyendo las estridencias que provoca el espontaneísmo de la improvisación.

Lo primero que hay que reconceptualizar es la visión que se ha desarrollado acerca de cómo enfrentar al crimen en general y en especial, a la delincuencia organizada.

Se ha creído de manera casi dogmática, que sólo a través del paradigma del orden se puede responder a la conflictividad social y para ello, se busca legitimar el uso de la fuerza a cualquier costo.

Si bien es cierto, y esto es un concepto elemental de las funciones del Estado, el aparato estatal debe garantizar la seguridad de los ciudadanos. El error central de esta visión radica en que se cree o se quiere hacer creer que el Estado sólo cuenta con el brazo reactivo o represor, haciendo abstracción de que las funciones del cuerpo estatal son múltiples y variadas y que contienen acciones que buscan promover y satisfacer necesidades y aspiraciones de carácter económico, social, educativo, cultural y recreativo; garantizando la distensión e intermediación de las polarizaciones clasistas.

Es decir, se necesita un nuevo andamiaje suficientemente sólido que tenga la capacidad de gestión de la conflictividad social, lo cual tiene que ver con la gobernabilidad democrática, que es el cemento insustituible de un Estado democrático, social y de derecho.

Por ello, tenemos que despojar del concepto policiaco al delito y a la criminalidad e insertarlos en las coordenadas de la conflictividad social y con ello lograríamos que la justicia penal cumpliera con su papel de garantizar el acatamiento de la ley, sin mezclarla artificial y abusivamente como contenedor de los faltantes sociales.

Otro elemento que puede coadyuvar en el mejoramiento de nuestra convivencia, es la reinterpretación de la demanda de seguridad por parte de la sociedad.

En su reclamo por mayor seguridad, la sociedad nos está diciendo dos cosas. Primero, que quiere vivir en paz, es decir, en una sociedad con costumbres que humanicen la vida cotidiana; segundo, que quiere que los gobernantes generen las condiciones necesarias para poder vivir medianamente tranquilos. Es entonces una demanda profundamente democrática y una interpelación a nuestro sistema de gobierno.

La segunda dimensión de la demanda de seguridad es todavía más profunda, y es que los ciudadanos no sólo aspiran a que existan menos conflictos, sino a que, cuando se planteen, no se resuelvan en términos de abuso de poder.<sup>6</sup>

Requerimos de un nuevo arreglo institucional que logre garantizar la seguridad pública y la convivencia armónica mediante acciones multidisciplinarias y transversales. Que la justicia penal castigue a quien viole la ley, pero que los factores protectores insertos en lo social y económico se rearticulen y contribuyan a detener o aminorar la producción en serie de esos violadores de la ley. Así, tendríamos un nuevo entramado estatal que garantizara y soportara una política de Estado transexenal, que no estuviera sujeta a los vaivenes electorales o a los humores de los gobernantes en turno.



- 1 Intervención del presidente Vicente Fox en la ceremonia conmemorativa del Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, 24 de junio de 2005.
- 2 Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas. Resultados finales*, mayo 2002, en Vázquez Mota, Josefina, "Desarrollo y capital social: claves para combatir la inseguridad pública y la violencia", en Peñaloza Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005.
- 3 Véase el interesante estudio de Rocío Enriquez Rosas "Dinámica de las redes sociales y de apoyo emocional en hogares pobres urbanos: el caso de México", ITESO, 2002.
- 4 *Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, agosto 13, 2004, p. 32.
- 5 Encuesta Nacional de Adicciones 2002.
- 6 "Criminalidad, intervención penal, democracia y sociedad civil", en memoria del Foro Seguridad Ciudadana y Justicia Penal, Perspectiva de la sociedad civil. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San José de Costa Rica, 1999.