

El problema de la seguridad pública

ENRIQUE DE LA MADRID CORDERO

La Constitución General de la República señala en su artículo 21 que "la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala". En otras palabras, la seguridad pública es una responsabilidad ineludible del Estado mexicano.

No obstante el mandato constitucional, es evidente que el gobierno mexicano se ha mostrado particularmente ineficaz para hacer frente a la creciente ola de criminalidad que azota a nuestro país desde hace ya unos años y que recientemente ha alcanzado niveles insostenibles, lo cual plantea importantes cuestionamientos sobre la capacidad del gobierno para hacer frente a una de sus obligaciones fundamentales.

No obstante que en el periodo 1980-1994 la incidencia delictiva crecía ya a niveles muy importantes, tanto en el fuero común como en el fuero federal, ésta se ha desbordado en los años recientes como muestra con claridad la tabla que se refiere a las principales denuncias efectuadas en el Distrito Federal durante los últimos tres años (véase tabla).

Este aumento delictivo está estrechamente relacionado con un importante incremento de la delincuencia organizada, que sin duda constituye la manifestación más peligrosa de las conductas referidas puesto que involucra a grupos criminales que actúan bajo estructuras equipadas, ordenadas y disciplinadas, y cuyos operativos no son producto de impulsos ni oportunidades, sino de previsiones meditadas y calculadas que desafortunadamente han rendido fruto a las bandas organizadas.

La expresión más acabada y peligrosa de este crimen organizado es el narcotráfico que se estima que en 1994 alcanzó ingresos por sus operaciones en México de alrededor de 30 mil millones de dólares.

La inseguridad se ha convertido así en el reclamo más sentido de la ciudadanía, creándole una sensación de zozobra, de indignación y de desamparo que ha afectado muy negativamente el pacto entre el Estado y sus ciudadanos.

Causas de la inseguridad

Si bien no aceptada por muchas personas, yo me atrevería a señalar como una de las principales causas de la inseguridad, el creciente deterioro del nivel de vida de la población. Este empobrecimiento de la ciudadanía ha sido el resultado de una falta de crecimiento sostenido de nuestra economía, así como de las crisis recurrentes de las que ésta ha sido objeto, circunstancias que han tenido un impacto negativo en la distribución de la riqueza en nuestro país.

De conformidad con datos del Banco Mundial, en México, en el año de 1992, mientras el 10% inferior de la pirámide social concentraba tan sólo el 1.6% del ingreso, el 20% superior concentraba el 55.3 por ciento.

Asimismo, el producto interno bruto en 1995 fue ligeramente inferior en términos reales al de 1980.

No es casual que en los años de crisis económica se observe un aumento muy importante de la incidencia delictiva en el país (véase gráfica).

No obstante el efecto tan negativo que el empobrecimiento de la población pueda tener sobre la inseguridad pública, creo que la principal razón que explica la ineficacia del gobierno en el ataque a la criminalidad radica en la debilidad de las instituciones que se han creado para hacerle frente. Esto significa que tanto los cuerpos policiacos como los ministerios públicos, y los órganos de impartición de justicia y de readaptación social tienen fallas estructurales de una magnitud tal que los imposibilitan para cumplir la misión que tienen encomendada. En efecto, las políticas de seguridad pública en México se han manejado reiteradamente con criterios de muy corto plazo, atendiendo a situaciones coyunturales y con una total carencia de visión y estrategias de mediano y largo plazos.

México cuenta con instituciones débiles en materia de seguridad pública (así como en otras materias) porque no hemos sido capaces de diseñar e instrumentar políticas adecuadas y consistentes aplicables durante periodos suficientemente largos. Sólo mediante la perseverancia en la aplicación de dichas políticas se puede lograr el cambio estructural necesario que garantice los resultados deseados.

Ejemplificaré a continuación las mayores debilidades institucionales que han incidido en una ineficiente prevención, persecución y sanción de los delitos, así como algunas de sus consecuencias inmediatas.

Principales denuncias

Principales denuncias						
Delitos	Ene.-dic. 1995 Cantidad	Promedio diario	Ene.-dic. 1996 Cantidad	Promedio diario	Ene.-dic. 1997 Cantidad	Promedio diario
Homicidio doloso	1,204	3.3	1,076	2.94	977	2.68
Robo violento	50,989	139.7	66,798	182.51	64,427	176.51
Robo no violento	27,485	75.3	31,605	86.35	33,124	90.75
Robo de vehículos	56,498	154.79	57,132	156.10	58,480	160.22
Violación	1,289	3.53	1,420	3.88	1,448	3.97
Secuestro	45	.12	41	.11	34	.09

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Agencias del Ministerio Público

Cuerpos policiacos

- No existen políticas de selección de personal adecuadas que restrinjan el ingreso a los cuerpos policiacos únicamente a aquellas personas que efectivamente cumplan con el perfil del puesto previamente definido.

- No se cuenta tampoco con criterios adecuados de evaluación y promoción que garanticen que los ascensos se efectúen únicamente en función del desempeño y mérito, eliminando así la posibilidad del cese o la destitución injustificados. La ausencia de estas

políticas genera una situación permanente de incertidumbre laboral en los cuerpos policiacos, situación que imposibilita su profesionalización.

Los niveles de compensación son tan bajos que no sólo refrenan la permanencia en el empleo, sino que además fomentan las muy nocivas prácticas de corrupción que tanto perjudican a la ciudadanía y deslegitiman a las instituciones encargadas de combatir el crimen.

Por otra parte, no existe tampoco una base de datos adecuada de los cuerpos policiacos (listas negras) en donde se integre y se mantenga permanentemente actualizado el registro de los policías cesados o despedidos. Es por ello que en México es común que dichos cesados o despedidos se reincorporen, ya sea a otros cuerpos policiacos de la misma región o de otras entidades federativas, o a empresas de seguridad privada, o bien pasen al mercado del trabajo criminal, lo cual se comprueba con el importante número de personas que se dedicaban profesionalmente a la seguridad pública y que posteriormente resultan sentenciados.

Finalmente la capacitación de los cuerpos policiacos es muy deficiente. Entre las debilidades más importantes en este tema destacan las siguientes:

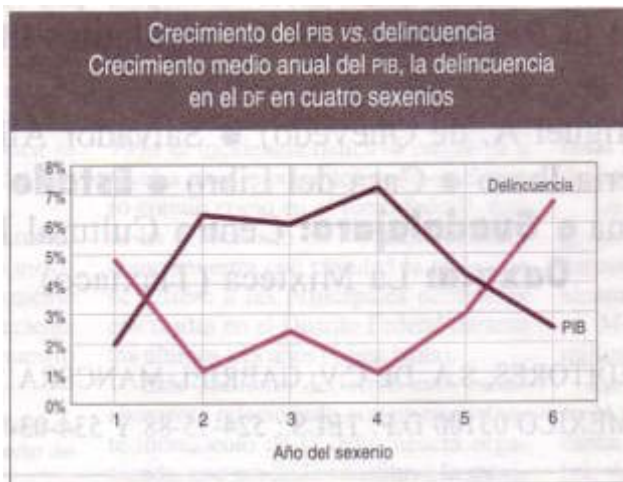
–Existe una carencia total de textos, planes educativos, así como de selección y formación de programas de mediano o alto nivel académico bien articulados.

–La duración de los cursos básicos es insuficiente ya que muestra un promedio de 4.5 meses. El promedio europeo es de 21 meses, que incluye además la impartición de cursos teóricos y prácticos.

–No existe un centro especializado en la formación o capacitación de personal docente para policías, ni un registro de capacitadores.

Todas estas debilidades institucionales inciden en un nivel de educación de las corporaciones excesivamente bajo. En 1995 el 55.6% de los policías mexicanos se encontraban en el rango escolar "sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa".¹

Crecimiento del PIB vs. Delincuencia



Ministerio Público

Las instituciones encargadas de la procuración de justicia muestran debilidades similares a las de la policía, incidiendo en deficientes procesos de integración de averiguaciones previas y con ello, en la persecución de los delitos.

En efecto, en el periodo comprendido de diciembre de 1994 a junio de 1995, el Ministerio Público Federal únicamente ejerció el 47% de las órdenes de aprehensión giradas. Por otra parte, en el mismo periodo la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal consignó únicamente el 10% de los asuntos que se presentaron para su investigación.²

Administración de justicia

En la administración de justicia se repiten también muchas de las deficiencias que ya hemos señalado anteriormente, tales como falta de capacitación de los jueces, la insuficiencia de los criterios de selección, etcétera. A estas deficiencias se suman la ausencia de independencia plena con respecto al Poder Ejecutivo, así como una provisión insuficiente de recursos para responder adecuadamente a las crecientes demandas de la sociedad.

A manera de ejemplo, basta señalar que tan sólo en 1995, en el Distrito Federal se encausaron en primera instancia un total de 12 mil 304 juicios de índole penal en los 66 juzgados establecidos para tal efecto, lo cual arrojó un promedio de 186.4 juicios penales por juez en el año.

Mientras que cada juez penal instruyó 186 juicios durante el año, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal registró ese mismo año casi 600 delitos diarios.³

Estas importantes deficiencias en la administración de justicia inciden en la reiterada impunidad de los delitos que se cometen en nuestro país, convirtiéndose por lo tanto dicha impunidad en una causa en sí de la inseguridad pública.

Por todo lo señalado anteriormente, se puede afirmar categóricamente que el nivel de inseguridad pública en nuestro país ha alcanzado niveles alarmantes, lo cual atenta no sólo contra la convivencia pacífica de los ciudadanos sino contra el propio Estado de derecho, generándose así entre la ciudadanía una falta de confianza en sus autoridades, así como un número cada vez más importante de casos de aplicación de la justicia en propia mano.

Propuestas

El tema reviste tal gravedad que más del 60% de los mexicanos consideran hoy a la inseguridad pública como su principal problema.

Es por tal razón que las autoridades, independientemente del partido del que provengan, tienen que abordar como punto principal de sus programas de gobierno el problema de la seguridad pública, presentando abiertamente un diagnóstico claro y objetivo de la situación así como propuestas concretas para hacerle frente, en el corto, mediano y largo plazos. Dichas propuestas deberán contener soluciones viables y específicas, con fases y etapas de cumplimiento preestablecidas, señalando además la asignación de responsables que garanticen su efectiva realización, así como la colaboración que se espera de la ciudadanía.

Con la intención de aportar soluciones, me permito dar unas ideas.

Se requiere que el gobierno aplique medidas de corto y largo plazos de manera simultánea, con el fin de hacer frente a la contingencia, en el primer caso, y sentar las bases para instituciones más sólidas en el segundo.

En el corto plazo, se requiere de la creación de grupos especializados tomando en cuenta experiencias internacionales exitosas y que, dentro del margen de la ley, combatan al crimen sin tregua. Asimismo, se requiere de campañas de comunicación masivas promovidas por las autoridades con el fin de orientar a los ciudadanos sobre las medidas por adoptar para prevenir la comisión de delitos.

En el mediano y largo plazos se requiere de la renovación y fortalecimiento de nuestras instituciones de prevención y persecución del delito. Para ello, sugiero la constitución de un verdadero servicio civil de carrera que garantice la profesionalización y la permanencia de los servidores públicos. Dicho servicio civil de carrera deberá contener:

Perfiles de puestos adecuados así como reglas de selección y contratación claras que no permitan excepciones.

Lineamientos transparentes para ascender en el escalafón de las instituciones y que garanticen la estabilidad en el empleo.

Políticas y técnicas de evaluación del desempeño que se basen en indicadores preestablecidos, así como en el aprovechamiento de los cursos de capacitación correspondientes.

Un sistema de capacitación integral que combine tanto la instrucción teórica como, más importante aún, la práctica forense, con fin de dotar al individuo de los conocimientos teóricos y prácticos indispensables para un adecuado desempeño de sus funciones.

Criterios de salida claros para todos aquellos individuos que no cumplan con los requerimientos indicados, con el fin de que la estabilidad que se logre con los mecanismos arriba referidos no sea pretexto para mantener malos elementos.

La creación de bases de datos (listas negras) de los cuerpos de seguridad y justicia, con el fin de evitar la incorporación a otras instituciones de aquellos elementos que han sido destituidos por conductas inapropiadas, o francamente delictivas.

- La existencia de salarios y prestaciones competitivos y justos. Al constituir la seguridad pública un aspecto trascendental para la ciudadanía, las tareas de los cuerpos policíacos y de persecución e impartición de justicia, deberán retribuirse de manera razonable y justa con el fin de compensar el riesgo que corren en el desempeño de sus funciones y lograr asimismo atraer y mantener a personal capacitado. Estas prácticas reducirán asimismo los niveles de corrupción existentes.

La impartición de valores éticos como rectores de la actuación de los servidores públicos.

Asimismo, el gobierno y la sociedad deberán otorgar reconocimientos públicos a aquellos funcionarios que con su actuación ejemplar contribuyan al fortalecimiento de la seguridad pública.

En todos estos temas es necesario promover la participación ciudadana en la definición de las políticas, así como en el monitoreo de su instrumentación. Finalmente, somos los ciudadanos los más interesados en vigilar que el Estado tome las medidas correctas para combatir la inseguridad.

Programa Nacional de Seguridad

Próximo a publicar este artículo fue del conocimiento general que se convocaría a una Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia por parte de las autoridades, por lo que decidí posponer la publicación del mismo, a fin de conocer el contenido del programa y posteriormente formular las observaciones a que diera lugar.

Después de la lectura del documento Estrategias y Acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública puedo comentar que se trata de un buen trabajo, ya que tanto el diagnóstico general, como las líneas de acción y estrategias son adecuadas y apuntan en la dirección correcta. Existen, sin embargo, algunas observaciones al Programa que quiero hacer al final de este trabajo una vez que haya destacado sus puntos principales.

Diagnóstico oficial

Para las autoridades las razones principales que explican los altos niveles de criminalidad en los últimos años son:

Escaso número de agentes del ministerio público, policías y jueces.

Insuficientes prestaciones y sueldos.

Atraso tecnológico y procedimientos administrativos obsoletos.

Escasos recursos financieros y mal utilizados.

Deficiente capacitación.

Atrasado marco jurídico.

Corrupción y colusión con delincuentes.

Impunidad.

En pocas palabras, para las autoridades la principal causa del aumento de la criminalidad radica también en la debilidad de las instituciones que hemos diseñado para hacerle frente.

A decir de las autoridades existen pocos servidores públicos combatiendo la delincuencia en sus diferentes fases de prevención y persecución. De éstos, la mayoría no cumple con el perfil necesario, y no cuenta ni con la capacitación suficiente, ni con las herramientas tecnológicas adecuadas para cumplir con sus responsabilidades. El nivel de prestaciones es tan bajo que no permite la permanencia en el empleo del personal de alta calidad, por lo que un número muy importante de los que permanecen difícilmente resisten la tentación de la corrupción y la colusión con la delincuencia.

Es así que resulta una tarea más queimposible abatir los niveles de criminalidad con las herramientas con las que hoy cuenta el Estado mexicano.

Ante este diagnóstico, que comparto en plenitud por lo que a la debilidad institucional se refiere, las autoridades plantean una serie de medidas tendientes precisamente a reestructurar y fortalecer a las instituciones encargadas del combate a la delincuencia y al crimen organizado.

Entre las principales acciones que resulta relevante destacar se encuentran las siguientes:

Profesionalización de los recursos humanos, mediante la instauración del servicio civil de carrera, con el objeto de establecer un sistema de ascensos y promociones que esté basado en los méritos, la capacitación y los años de experiencia. Especial importancia se le dará a los exámenes de evaluación y certificación, así como a la capacitación que se les imparta.

También se señala que se aumentarán las percepciones, así como la seguridad laboral y los beneficios de previsión social, con el fin de compensar los riesgos a que están expuestos dichos servidores.

Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Académica, con el fin de proveer a los servidores públicos de los conocimientos técnicos necesarios para enfrentar los retos propios de sus funciones. Especial relevancia tendrá la impartición de los valores éticos que deberán normar su conducta. Dentro de este esfuerzo destaca la creación de cinco nuevas academias de policía.

Aumento del número de agencias del Ministerio Público, así como la propuesta al Poder Judicial que haga lo propio en relación con los juzgados de lo penal, con el fin de desahogar el enorme cúmulo de asuntos que se encuentran rezagados.

Creación de un sistema de información y comunicaciones moderno que permita el uso de la información de manera eficiente en la prevención y persecución de los delitos. Dicho sistema contará con las tan necesarias "listas negras" tanto de los delincuentes que han sido consignados y sentenciados, como de los propios policías que han delinquido, con el fin de evitar su incorporación a otros cuerpos policíacos.

Mejoramiento del equipo e incorporación de las tecnologías e infraestructura necesarias para combatir a una delincuencia cada vez mejor armada y organizada.

Observación a la propuesta de las autoridades

Si bien es cierto que he señalado que comparto en lo fundamental tanto el diagnóstico de las autoridades como las estrategias por seguir, creo también que hubo una omisión importante en el diagnóstico, así como en las acciones por instrumentar.

Con respecto al diagnóstico de las autoridades, si bien se hizo referencia al factor principal que es la debilidad institucional, creo que se omitió hacer referencia a otro factor fundamental y que ha sido el empobrecimiento creciente de nuestra población. Es importante mencionar que dicho elemento es cuestionado por diversas fuentes como causa de la delincuencia, sin embargo pienso que la pobreza extrema crea las condiciones propicias para una sociedad más insegura y violenta.

Desde mi punto de vista el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública debe verse acompañado de políticas de desarrollo que privilegien el crecimiento económico, la generación de empleos y el combate a la pobreza extrema. De otra manera necesitaríamos constantemente aumentar el presupuesto en materia de seguridad, para enfrentar una inseguridad creciente.

Otra omisión importante que existe en la propuesta de las autoridades es que sólo nos presentaron medidas de mediano y largo plazos, pero no propuestas para combatir la delincuencia en el corto plazo, en tanto surten efecto las otras medidas. Esto es, se puede pensar en la necesidad de un programa de contingencia en donde tanto autoridades como ciudadanos tomemos medidas específicas para salvar la situación tan crítica que hoy nos abruma.

Concretamente, se podrían llevar a cabo programas de información masivos —con el objeto de instruir a la población sobre las medidas preventivas necesarias, esto con el fin de combatir la delincuencia.

Asimismo, deberían crearse grupos especializados que por su mejor preparación y armamento, estuvieran en posibilidad de hacer frente de manera más eficiente a la delincuencia en el corto plazo.

Conclusiones

El Estado mexicano no está cumpliendo con su responsabilidad de proveer seguridad a sus habitantes. Con ello, atenta contra la principal razón y justificación de su existencia. De persistir esta situación se atenta contra la estabilidad y paz de nuestro país.

La inseguridad pública está también perjudicando nuestras posibilidades de desarrollo, al ahuyentar a la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Los mexicanos no debemos tolerar más esta situación. Para ello se requiere que instrumentemos políticas públicas que aumenten los niveles de vida de nuestra población, situación que sólo se logrará mediante un crecimiento alto y sostenido, mismo que debe ir acompañado de políticas redistributivas del ingreso.

Aunado a lo anterior, se deberán fortalecer y modernizar las instituciones de prevención y persecución de delitos, así como de aquellos órganos encargados de la impartición de justicia.

La conjunción de ambos factores será la única herramienta efectiva para combatir de manera eficiente el crimen.

Siendo el tema de la seguridad pública el principal problema que enfrenta hoy la ciudadanía, se necesita que en esta materia se apliquen las políticas de manera consistente y prolongada, sin que los cambios de administración las alteren en lo básico. Es por ello fundamental que se genere un consenso por parte de la población, de las autoridades y de las fuerzas políticas del país sobre la necesidad de hacer del combate a la criminalidad una prioridad nacional y que independientemente del gobierno en turno se continúe con la aplicación de los programas diseñados para combatirla. De no ser así, estamos destinados a vivir en una situación creciente de criminalidad, misma que atentaría contra un estado de seguridad, paz y de justicia como al que aspiramos todos los mexicanos.

Referencias

- 1 Fuente: Programa Nacional de Seguridad Pública. 1995-2000.
- 2 Idem.
- 3 Idem.

El autor es presidente de FINCOR y profesor de tiempo parcial del Departamento de Derecho del ITAM.

Acuerdo y desacuerdo sobre el FOBAPROA

INDICADORES

Encuesta a legisladores 1998 I

Acuerdo y desacuerdos sobre el FOBAPROA

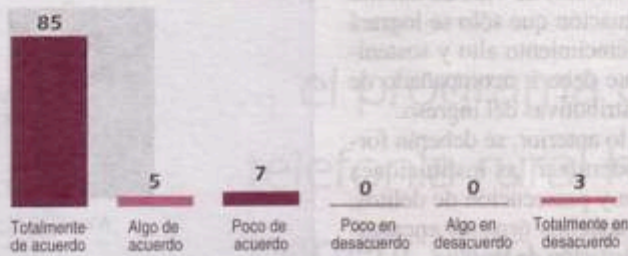
Entre el 3 de septiembre y el 12 de octubre, *Este País* y *Alduncin y Asociados* efectuaron una encuesta entre legisladores de las cámaras de diputados y senadores. Sus respuestas constituyen un valioso instrumento para identificar preferencias partidistas y convicciones personales; son también una herramienta esencial para conocer a fondo las percepciones del Poder Legislativo sobre los temas que ocuparán sus funciones durante los próximos meses.

PASIVOS DE FOBAPROA Y DEUDA PÚBLICA

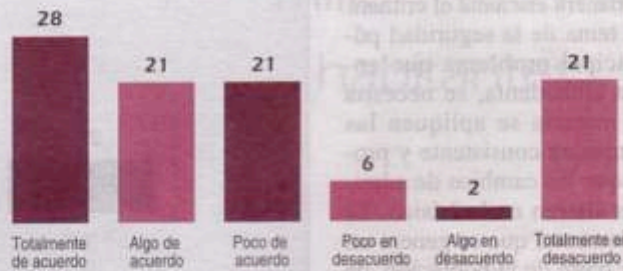
(Respuesta de los legisladores de acuerdo con su filiación partidista)

¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTARÍA USTED EN APROBAR QUE LOS PASIVOS DEL FOBAPROA DE ORIGEN NO FRAUDULENTO PASEN A LA DEUDA PÚBLICA?

LEGISLADORES DEL PRI



LEGISLADORES DEL PAN

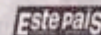


LEGISLADORES DEL PRD



Vitrina metodológica:

Levantamiento: septiembre 3-octubre 12 de 1998; tamaño de la muestra: 118 entrevistas a legisladores, tanto diputados como senadores (55% hombres, 45% mujeres). El procedimiento muestral fue por censo, ya que se entregaron cuestionarios a todos los diputados y senadores presentes en las sesiones, y en el caso de la Cámara de Diputados, a través de los líderes de las fracciones; **margen de error:** de ± 8 a ± 12 ; **confianza estadística:** 95%. Los resultados han sido ponderados de acuerdo con la proporción que los partidos tienen en el Poder Legislativo.



Alduncin y Asociados
 Encuestas de Opinión, Estudios,
 Espectáculos y Mercados

Voto de los mexicanos en el extranjero

INDICADORES

Encuesta a legisladores 1998 II

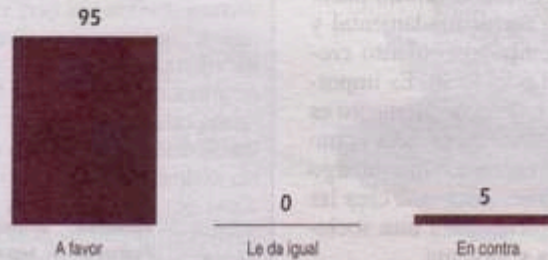
Voto de los mexicanos en el extranjero

Entre el 3 de septiembre y el 12 de octubre, *Este País* y *Alduncin y Asociados* efectuaron una encuesta entre legisladores de las cámaras de diputados y senadores. Sus respuestas constituyen un valioso instrumento para identificar preferencias partidistas y convicciones personales; son también una herramienta esencial para conocer a fondo las percepciones del Poder Legislativo sobre los temas que ocuparán sus funciones durante los próximos meses.

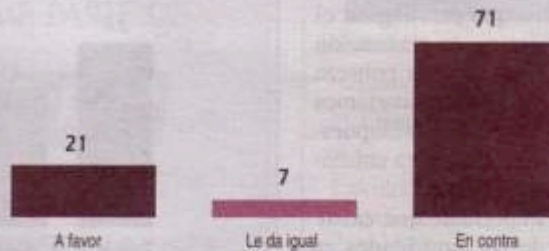
¿ESTARÍA A FAVOR O EN CONTRA DE LEGISLAR SOBRE ASEGURAR LA POSIBILIDAD DE VOTO PARA LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO?

(Respuesta de los legisladores de acuerdo con su filiación partidista)

LEGISLADORES DEL PRI



LEGISLADORES DEL PAN



LEGISLADORES DEL PRD



Vitrina metodológica:

Levantamiento: septiembre 3-octubre 12 de 1998; **tamaño de la muestra:** 118 entrevistas a legisladores, tanto diputados como senadores (55% hombres, 45% mujeres). El procedimiento muestral fue por censo, ya que se entregaron cuestionarios a todos los diputados y senadores presentes en las sesiones, y en el caso de la Cámara de Diputados, a través de los líderes de las fracciones; **margen de error:** de ± 8 a $\pm 10\%$; **confianza estadística:** 95%. Los resultados han sido ponderados de acuerdo con la proporción que los partidos tienen en el Poder Legislativo.



Alduncin y Asociados
Estudios de Opinión, Opinión,
Estrategia y Mercado