

ALGUNAS SUGERENCIAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

José Luis VÁZQUEZ ALFARO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Soluciones propuestas*. III. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las principales atribuciones del municipio es la de prestar el servicio de seguridad pública.

Se desprende de la lectura de los artículos 21 y 115 de la Constitución mexicana, que establecen que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas esferas de competencia. Asimismo, los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la prestación de dicho servicio.

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

La autoridad municipal debe realizar acciones para garantizar la tranquilidad y protección de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación a los ciudadanos.

En este sentido, el ayuntamiento debe asegurar el orden público, el tránsito vehicular, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de los reglamentos y bandos municipales, además de las leyes federales y estatales, en su carácter de autoridad auxiliar.

Es importante focalizar los esfuerzos de seguridad pública en los órganos municipales pues, con excepción del Distrito Federal, que carece de ayuntamientos, son los gobiernos municipales los responsables inmediatos de dar protección a la ciudadanía dada su proximidad con ésta.

Ahora bien, no obstante su importancia, los municipios, en particular los urbanos, registran una creciente problemática en materia de seguridad pública, en la que inciden diferentes factores como su conformación y crecimiento demográfico, la conurbación con otros municipios o entidades federativas, las actividades preponderantes, entre otros.

Dado el tratamiento inadecuado del problema, hemos visto el incremento en la comisión de delitos como el robo y demás ilícitos contra el patrimonio, distribución de drogas al menudeo, por citar algunos, que han generado en la ciudadanía un clima de preocupación y reclamo hacia la autoridad.

En este tenor, los esfuerzos gubernamentales se han desarrollado siguiendo esquemas tradicionales en los cuales el mayor peso de la actuación policial recae en los gobiernos estatales a través de las policías estatales (151 mil), con la participación coyuntural de la Policía Federal Preventiva (15 mil) y la Agencia Federal de Investigación (32 mil).

Sin embargo, esta estrategia ha sido insuficiente, ya que en el nivel municipal generalmente la policía carece de la capacitación y recursos para continuar con las acciones emprendidas por los otros dos niveles de gobierno, con lo que la problemática de la inseguridad pública ha avanzado.

Por cuanto a las soluciones, no hay programas o soluciones únicos, pues existen más de 2400 municipios en el país, cada uno de los cuales tiene características propias en su demografía, organización y volumen de recursos para atender la seguridad pública, así como en su incidencia delictiva; por lo que sólo podemos esbozar directrices de mejora de dicha función en los municipios urbanos, que concentran la mayor población.

II. SOLUCIONES PROPUESTAS

La solución que proponemos está basada en cinco puntos:

- Reformar o instituir la carrera policial.
- Modernizar la infraestructura física, de comunicaciones e informática, para incrementar su capacidad de respuesta.
- Potenciar las facultades de investigación de la policía municipal a partir de criterios analíticos y de inteligencia para la prevención del delito.
- Explotar al máximo los esquemas de coordinación y cooperación previstos en la Constitución y en la ley federal en la materia.
- Mejorar la participación de la ciudadanía.

1. *Fortalecer el servicio de carrera*

El elemento humano es el aspecto angular de la construcción de un sistema de seguridad pública y determina en gran parte el éxito de las medidas de modernización y reorganización de los cuerpos de policía.

Durante años, la medida predominante para encarar la delincuencia ha sido el incremento numérico de los elementos en tareas de policía, acompañado de algunos esquemas de capacitación; si bien ello permitió realizar acciones de presencia y patrullaje, en la actualidad, su eficacia se encuentra limitada pues la improvisación, la falta de preparación del personal y su elevada rotación (1 por cada 3.5) impide mejorar la calidad del servicio.

Existen en México 331 mil policías en los distintos niveles de gobierno; lo que equivale a 315 agentes por cada 100 mil habitantes, cifra un poco más elevada que la que se registra en los Estados Unidos (238 por cada 100 mil habitantes), Alemania (262), o Japón (208). Del total de elementos, más del 40% (133, 625) son del orden municipal, aunque existen grandes asimetrías regionales en la existencia de efectivos, pues mientras en el Distrito Federal hay 872 por cada 100 mil habitantes, Sinaloa cuenta con 6, 424 (estatales y municipales).

Por otra parte, la descuidada selección, preparación y control, han impedido formar policías honestos y preparados.

A juzgar por las encuestas, las corporaciones policiales mexicanas siguen siendo instituciones que no gozan de la confianza pública, circunstancia que reduce al mínimo nivel la cooperación de los ciudadanos, lo que da como resultado, un bajo nivel de denuncia de delitos. Es preciso dignificar dichas corporaciones policiales.

Debe implantarse plenamente la carrera policial como el elemento para la formación del personal policial, pues se ha comprobado que los sistemas de carrera policial dan seguridad en el empleo de los servidores públicos, garantizan su desarrollo profesional, capacitación y especialización en sus funciones, y aseguran una mejoría en sus percepciones económicas y un retiro decoroso.

Debe aplicarse con seriedad esta solución aunque no arroje resultados en el corto plazo; tómese en cuenta que un curso de nivel técnico debe durar unos dos años.

2. La policía preventiva municipal debe investigar

Salvo algunas excepciones, es casi inexistente la labor de investigación y análisis que efectúan las policías municipales, las cuales son estructuras meramente reactivas.

Por ello, una de las acciones prioritarias consiste en establecer o, en su caso, fortalecer, las áreas de inteligencia cuyo trabajo esté interrelacionado con el de las áreas operativas, a fin de tener plenamente identificadas las modalidades delincuenciales de cada zona, y diseñar los operativos y medidas pertinentes.

Creación del área de inteligencia

Se trata de crear o reorganizar un área que realice funciones de policía Investigadora. En ella, el personal especializado estudiará el *modus operandi* de la delincuencia, con la finalidad de allegarse de la información para la prevención de delito.

Esta estrategia comprende el establecimiento de los oficiales de caso, nombre que se da en la Ley de la SSPF, a los agentes responsables de dirigir las investigaciones de recolección de información en el campo y su sistematización, para su posterior procesamiento, captura y explotación por el área de análisis criminal.

3. Incrementar la capacidad de respuesta

Para tener la capacidad de intervenir de manera ágil y oportuna, se deben revisar la organización y equipamiento de las corporaciones.

A. Equipo, transporte y armamento adecuado y suficiente

Se debe proveer al personal del transporte y armamento adecuado dado que es un presupuesto básico del sistema.

Se recomienda la constitución de centros de operaciones con la finalidad de establecer sistemas de comunicaciones y monitoreo de los puntos conflictivos del territorio; igualmente de sistemas que permitan conocer la ubicación exacta de las patrullas y las acciones que esté llevando a cabo el personal y, en casos de emergencia, dirigirlo hacia las zonas de conflicto en el menor tiempo posible.

B. Desarrollar sistemas de atención de llamadas y denuncias

Dado el contacto que existe entre la policía preventiva municipal y la población, aquélla es informada sobre los lugares donde se cometen delitos y los probables responsables de éstos.

La necesidad de contar con información veraz y actualizada sobre zonas de incidencia delictiva, obligan a instalar o rediseñar la estructura de identificación de llamadas; además de establecer el área que reciba la denuncia, la clasifique, la integre en una base de datos y la difunda a los departamentos operativos.

Asimismo, en función del volumen de la demanda, se puede instalar un centro de atención para atender las llamadas de emergencia y la denuncia anónima.

Otra medida consiste en la mejora de la sectorización y en la elaborar el mapeo delictivo, que debe acompañarse de un esquema de despliegue operativo con base en criterios estadísticos, llamadas de emergencia y la denuncia ciudadana.

C. Desarrollo de las comunicaciones

Es fundamental que la policía tenga un adecuado equipo de intercomunicación a fin de optimizar sus estrategias de despliegue, así como de intercomunicación con otras dependencias policiales estatales y municipales.

4. Coordinación interinstitucional

El hecho de que los tres niveles de gobierno sean competentes en el tema hace necesaria la colaboración y cooperación.

Actualmente, las acciones interinstitucionales en las que participan los tres niveles de gobierno, tienen su sustento jurídico en el artículo 21 constitucional y en La Ley que fija las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establecen la obligación de la Federación, los estados y los municipios de participar en programas conjuntos.

En este esquema, se han conformado grupos de coordinación interinstitucional en los que se evalúa la problemática de seguridad que prevalece en las regiones, estados y municipios; posteriormente con base en el análisis, se definen acciones conjuntas para atender problemas específi-

cos en el marco de competencia de cada uno de los integrantes de los grupos; finalmente, se evalúan los resultados y se establecen nuevas líneas de acción.

Existen múltiples ejemplos de coordinación. En la actualidad la SSPF ha firmado convenios con todas las entidades federativas: en otro ámbito, la PGR, previo convenio con los órganos estatales, ha instalado unidades mixtas de atención al narcomenudeo y las bases de operaciones mixtas, integradas por elementos de la PGR, el Ejército, las procuradurías de justicia estatales y las dependencias de Seguridad. También existen mecanismos de participación interestatal e intermunicipal.

En todos estos esquemas de cooperación el gobierno municipal tiene una importante participación al ser la instancia que aporta la información y orienta sobre los resultados obtenidos y las acciones a emprender, pero no se ha beneficiado del funcionamiento de dichos esquemas.

Se debe profundizar en la coordinación y dar enfoques nacionales, regionales o metropolitanos, según el caso, a la atención del problema.

Los mecanismos de coordinación permiten lograr *economías de escala* en la formación de los elementos de policía y en la adquisición de bienes.

5. Participación social

La labor de la policía debe ser fortalecida por la sociedad, para ello es fundamental que exista una plena interacción que implica una mejor comunicación, supervisión y confianza hacia las acciones policiales.

Para la consolidación de esta vertiente, se deben hacer funcionales las estructuras y órganos que permitan la participación social, como los consejos de Seguridad Pública, en los que concurren representantes de diversas organizaciones ciudadanas, como cámaras empresariales, asociaciones civiles y de comerciantes, juntas vecinales, sindicatos, escuelas, entre otros.

En la actualidad, las policías en el mundo se están separando en dos grandes grupos: una policía que realiza tareas tradicionales y otra que efectúan trabajo comunitario preventivo con la comunidad a efecto de promover la participación de la comunidad en la definición de los problemas y en el diseño de soluciones. Ésta es una estrategia que se debe estudiar a fin de adaptarla a nuestro entorno municipal. Existen países

como Inglaterra en donde más del 30% de las fuerzas policíacas están haciendo ya esta labor preventiva de trabajar con la comunidad.¹

Parece ser que gran parte de las soluciones al problema de la inseguridad se encuentran en el vínculo que debe existir entre las instituciones públicas y la sociedad. El Estado y la comunidad deberían compartir la responsabilidad en diversos aspectos de la prevención del delito y la violencia; por ejemplo, fomentando la participación activa y responsable de la comunidad para definir los problemas y elaborar soluciones a nivel local y nacional.

Es necesario definir la forma en la que la comunidad puede participar eficazmente en la prevención del delito y demostrar, al mismo tiempo, que esa participación no debe considerarse ajena al sistema democrático sino que representa el ejercicio efectivo del derecho y de la obligación de los ciudadanos a participar en la cosa pública. También debe pensarse en la manera de hacer lo más precisas posible las medidas para mejorar o reforzar la estructura social o para promover la solidaridad y conductas sociales positivas a fin de mitigar el delito.

Para la formulación y aplicación de buenos programas comunitarios de prevención de la delincuencia, podrían ser útiles los siguientes elementos: la educación, las actividades concretas de reforzamiento de las redes sociales, la elaboración de mecanismos para la planificación, la evaluación y el mantenimiento de programas de prevención de la delincuencia, y el intercambio de información y experiencias sobre prevención de la delincuencia.²

También debe replantearse el funcionamiento de las policías. El simple aumento en el número de efectivos policiales, aunque a simple vista es una medida adecuada, debe ir acompañada de la especialización de éstos. Profundizar en la aplicación, aún incipiente, del modelo de policía comunitaria, que se distingue por la presencia de algunos elementos, hace énfasis en la actividad preventiva dentro de un área geográfica reducida: el barrio o vecindario; el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a

¹ *Cfr.* Ruiz Harrell, Rafael, Ponencia en el acto “Análisis del Proyecto de Reforma al Sistema de Seguridad Pública: entre lo urgente y lo importante”. *Cfr.* <http://icesi.org.mx/index.cfm?artID=1164>.

² *Cfr.* Informe de la Reunión Preparatoria Regional de América Latina y el Caribe para el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en San José, del 22 al 24 de febrero de 1999.

fin de tomar en cuenta las percepciones de sus integrantes moviliza a la comunidad en acciones preventivas, se busca lograr una iniciativa concertada que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores. En este enfoque también se busca resolver y prevenir problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos, en lugar de la actuación meramente reactiva ante las denuncias de delitos, haciendo énfasis en la actuación destinada a disminuir la sensación de inseguridad de los ciudadanos; finalmente, se plantea la reorganización de la policía a partir de la definición de esta estrategia.³

El papel de la comunidad es clave no sólo para la vigilancia, sino también para fortalecer los mecanismos a través de los cuales la policía rinde cuentas de su actuación pues el modelo de policía comunitaria se retroalimenta mediante consultas permanentes con la comunidad, con tres finalidades: para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales; para abrir la oportunidad a la policía para enseñar a la ciudadanía comportamientos que previenen la delincuencia, y para permitir que los ciudadanos expresen directamente sus quejas, lo cual constituye un mecanismo público de evaluación inmediata del quehacer policial.

Aunque las percepciones de inseguridad de los ciudadanos no siempre guardan una correspondencia perfecta con la incidencia delictiva, sí constituyen una razón suficiente para colocar el crimen y la violencia en un lugar prioritario en la agenda de las preocupaciones del gobierno municipal mexicano.

Ahora bien, la lucha contra el delito debe modificar su enfoque y pasar de tener un carácter punitivo a uno preventivo. Según Pino Arlacchi, director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito: “Hay un número creciente de estudios que muestran que la prevención del delito está dando buenos resultados y que puede ser más rentable que los enfoques punitivos tradicionales. Estas estrategias no sólo son importantes para reducir los delitos convencionales, sino que pueden proteger a los jóvenes de los reclutadores de la delincuencia organizada”.

³ Rosenbaum, Dennis P., “The Changing Role of the Police: Assessing the Current Transition to Community Policing”, en Brodeaur Jean Paul, (ed.), *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*, Washington, Police Executive Research Forum, 1998, p. 7.

Para empezar, se deben eliminar o reducir en lo posible las condiciones de vida que puedan llevar a una persona joven a delinquir, tales como un bajo nivel de educación o un deficiente estado de salud física o mental.⁴

La prevención del delito debe ser responsabilidad de las autoridades policiales y gubernamentales en general pero, también es importante, debe ser responsabilidad de la comunidad. Se deben integrar más grupos de trabajo en los que estén representados los responsables de la policía para el área territorial específica, de las autoridades municipales y aquellas instituciones que realmente tendrían un impacto clave en la reducción del delito. La instrumentación de una buena práctica, el compromiso, las actividades de monitoreo y evaluación, son los factores claves pero alcanzar la meta de reducir el delito.

Existen múltiples formulas de fortalecer las relaciones entre la policía local y la comunidad. La “asociación” con las autoridades, la policía o los círculos empresariales a escala local produce también resultados satisfactorios en la reducción de la delincuencia. Por ejemplo, en Sydney, Australia, la policía unió sus esfuerzos a los de los principales interesados en materia de robo de autos, entre ellos, automovilistas, fabricantes de autos, compañías de seguro, talleres y el gobierno local, para llevar a cabo una amplia gama de actividades educativas y adoptó medidas preventivas y disuasorias, como el establecimiento de estacionamientos más seguros. El plan redujo el robo de autos en un 25% en un año.

Otro concepto que puede ser útil es el de la reducción del *delito situacional* que parte de la utilización de tecnología avanzada, la vigilancia y el diseño de edificios —planificación urbana y diseño arquitectónico— para protegerse de los posibles delincuentes, que da como resultado un aumento en la esfera de la vigilancia privada y la seguridad, y el empleo de recursos técnicos auxiliares, como la televisión en circuito cerrado y

⁴ En el marco de un programa ejecutado entre 1989 y 1993 en cinco ciudades estadounidenses —el Quantum Opportunities Programme— se pagó a jóvenes pobres por las actividades que realizaron después de la escuela, entre ellas la instrucción de compañeros, la asistencia en tareas del hogar y la prestación de servicios comunitarios. El resultado de ello fue una disminución en detenciones un 71%, según el Centro Internacional de Prevención del Delito. Por cada dólar invertido en el programa se recuperaron 3,68 dólares en economías por concepto de asistencia social y otros programas de gobierno, como los servicios de orientación de jóvenes y seguros de desempleo. *Cfr* “Prevención del delito y reducción de su coste”, Centro de Información de las Naciones Unidas para España.

las cámaras de velocidad, así como mejorar el apoyo tecnológico y forense para la prevención y reducción del delito.

Otros proyectos de prevención situacional se han centrado en la identificación de “puntos conflictivos” en materia de delito en zonas urbanas o en la prestación de ayuda a las víctimas para evitar que se repitan los intentos. Esta estrategia, que ha arrojado buenos resultados, actualmente forma parte de la política oficial de lucha contra la delincuencia en varios países europeos, entre ellos el Reino Unido, los Países Bajos y Francia. En Gran Bretaña, por ejemplo, en 1986, los funcionarios, la policía, los trabajadores sociales y la universidad, trabajaron conjuntamente para evitar la comisión de delitos en la urbanización Kirkholt, en Rochdale: se organizó un programa de vigilancia para proteger las casas que habían sido robadas y alentaron a los residentes a mejorar las cerraduras, así como a retirar los medidores eléctricos y de gas que funcionaban con monedas (para reducir la disponibilidad inmediata de efectivo).⁵

III. CONCLUSIONES

Por otra parte, la lucha contra la delincuencia, sea esta individual u organizada, además de su aspecto represivo o punitivo debe estar rodeada de estrategias para contrarrestar la atracción que ejercen los grupos delictivos mediante programas sociales y culturales en las escuelas o los medios de difusión, desalentar la delincuencia juvenil y reducir las posibilidades de la delincuencia organizada mediante la limitación de los mercados ilícitos y la colocación de barreras para que el crimen ingrese a la economía legítima.

Se necesitarán fondos para aplicar nuevas técnicas de prevención del delito en cuanto a ilícitos ligados con el avance tecnológico y los intercambios comerciales y el tránsito de personas entre países, la delincuencia organizada y transnacional, los delitos contra los migrantes y turistas, y los delitos en la esfera de la informática. Todos estos ilícitos podrían

⁵ A fines del tercer año de la aplicación del programa se habían reducido los robos un 75%. La reducción de pérdidas por robo en los medidores de gas y electricidad y de bienes y de efectivo cubrió los gastos del programa, y por cada dólar invertido se economizaron 3,84 dólares por concepto de tiempo dedicado por la policía a las investigaciones, enjuiciamiento, vigilancia de las personas en libertad condicional y la detención. *Cfr. op. cit.*, nota 4.

aumentar en proporción al crecimiento del comercio y los intercambios y a la apertura de las fronteras tradicionales.

Por último, es necesario acompañar toda medida de perfeccionamiento de los cuerpos y técnicas de policía con una mayor dosis de transparencia al funcionamiento de los órganos de la administración pública encargados de prevenir y sancionar el delito a través de mecanismos similares a los de la contraloría ciudadana o social que se utilizan en la aplicación de programas asistenciales.