



Políticas públicas y función policial para municipios de México

JOSÉ ARTURO YÁÑEZ ROMERO*

En el universo del discurso de las políticas de seguridad pública mexicana podemos distinguir tres dimensiones de argumentación que conforman las modalidades propositivas de las políticas y programas llamados de “prevención del delito”.¹

En la primera dimensión de argumentación está la *ideología penal preventiva* donde existen dos modalidades. La primera es la noción de prevención *general* del delito que asume que la existencia de las instituciones de justicia como los códigos penales, las policías, el Ministerio Público, los juzgados penales y las prisiones tienen los efectos inhibitorios de conductas delictivas sobre la población en general, ante la amenaza y probabilidad de sufrir el castigo inherente (privación de la libertad).

Al mismo tiempo la ideología penalista de prevención sostiene, en su segunda noción, que la prevención *especial* es la efectuada por las instituciones penales sobre el infractor o infractores en lo particular que se ejerce tanto, por la acción de retirarlo de la vida social activa evitando así que siga delinquiriendo, como por que al salir de prisión el infractor no repetirá conductas delictivas debido a que habrá sido “readaptado”; es decir, habrá “hecho conciencia” de que debe vivir de acuerdo con las normas y reglas de la sociedad. La tercera noción es la ilusión jurdicista que implica la ideología de que cambiando las leyes se transformará la realidad, así para restar ineficiencia al Ministerio Público se reforma la Constitución o sus leyes orgánicas o su reglamento; para bajar el secuestro se modifica el código penal y se crean grupos policiales ilegales; para “abatir” la impunidad se reforma el modelo procesal penal, etc.

Una segunda dimensión es la *prevención programática*, es decir, aquella expresión gubernamental que se realiza a partir de programas o/y acciones específicas por parte de

* Doctor en ciencias sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana y Doctor en ciencias penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, Investigador Nacional (SNI); autor del libro *Policía Mexicana, cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal 1821-1873*, México D.F., Plaza y Valdés-UAM, 1999. correo electrónico: arturoya@msn.com.

¹ Aunque la normatividad específica que se cita en este documento es relativa al Estado de México, en realidad la mayor parte de los análisis, propuestas y comentarios son aplicables a todos los municipios del país pues el modelo de policía preventiva es el mismo en todos los casos.

una autoridad administrativa (presidente, gobernador, presidente municipal, secretario, subsecretario o director general de seguridad) que moviliza a las policías preventivas (y al ejército) dentro de ciertos espacios geográficos para la realización de patrullaje con el objetivo de disuadir, con su presencia, a los delincuentes para que no delinca y, adicionalmente, en caso de flagrancia, lograr detener a los malhechores para ser juzgados y conducidos a prisión. Una noción “sacrosanta” de esta dimensión es la política de “barril sin fondo”; es decir, que para “bajar” la delincuencia es indispensable aumentar el gasto público en “seguridad” (helicópteros, chalecos, rifles, gases, vehículos, etc.); y donde siempre más (policías, Ministerios Públicos, jueces, salarios, fuerza) es mejor.

La tercera dimensión del discurso preventivo es la *prevención social* que señala que debido a que las causas del delito son sociales (pobreza, marginalidad, desempleo, etc.) entonces las acciones de prevención deben ser también sociales, es decir, que al aplicar acciones que disminuyan esos fenómenos sociales también bajarán las acciones delictivas.

Una noción ya muy frecuente de esta tercera dimensión es la de la participación ciudadana o vecinal contra el delito. Aquí la idea es que la reunión de policías con los vecinos, la instalación de alarmas y luminarias en las casas y edificios habitacionales, así como la comunicación de información vecinal sobre delitos y delincuentes a las instituciones policiales o ministeriales, logrará reducir la incidencia delictiva en esas calles o colonias. Esta noción en realidad tiene como efecto “compartir” el fracaso.

La dimensión penal de la prevención en realidad se utiliza como discurso legitimador de las posibles funciones y “bondades” de las instituciones de justicia, así como de referencia en la elaboración de leyes, reformas y reglamentos. Mientras que la dimensión social no pasa de ser una política posible pero no realizada, pues de hecho no existe algún plan, programa o instancia gubernamental encargada de aplicar las acciones y recursos bajo tal hipótesis en ningún nivel de gobierno. Sin embargo, la dimensión programática es la que más se anuncia como política realizada a través de patrullajes, operativos, coordinación interinstitucional, retenes, alcoholímetros, detenciones por sospecha, campañas de desarme, toques de queda, gasto público, etc. En realidad, la primera dimensión se mezcla con la tercera y la segunda dimensión queda sólo como la aplicación coyuntural de algunas acciones de política social asistencialista en las zonas más pobres de las áreas urbanas. Desde luego, quienes toman esas decisiones de política pública se inclinan más por la dimensión programática, que es de aparente efecto inmediato (“reducción del índice delictivo”), mientras que la dimensión social tendría efectos a largo plazo.

Pero la modalidad de participación vecinal de la dimensión social es una política pública que ha sido aprovechada más por sus efectos individuales que por sus fines preventivos generales pues sus objetivos se agotan en la percepción que los vecinos de tal calle, cuadra, manzana o colonia tiene de la delincuencia y del quehacer policial; redundando en la falta de coordinación interpolicial y la carencia de evaluación de este tipo de

acciones, que también son frecuentemente afectadas por intereses partidistas o clientelares por parte de algunos gobernantes (federales, estatales o municipales).

Por la parte del origen coyuntural de la dimensión programática, pronto pasa la novedad y el aparente éxito del patrullaje, pues paulatinamente se van desgastando las relaciones de las policías con la comunidad y se empieza a generar demanda del servicio de vigilancia en otras partes de la ciudad, sin que se pueda atender por insuficiencia presupuestaria (no hay suficientes patrullas, no hay dinero para más gasolina, etc.). En la última fase de estas políticas las relaciones de la policía con los vecinos se deterioran debido a que los agentes policiales adoptan conductas delictivas, con la consecuente terminación del programa hasta que otra coyuntura política o social repita el ciclo.

Particularmente en el caso de las organizaciones policiales preventivas, la adopción, por parte de los gobernantes, de las dimensiones penalista y programática, genera doble paradoja de expectativas. Mientras que la gente solicita a la policía preventiva municipal que prevenga y “combata” el delito, el marco jurídico de estas policías es de funciones comunitarias y de prevención de conductas infractoras no de delitos, sino de infracciones a los bandos de policía municipales. Además nunca se ha experimentado la acción del Ministerio Público a nivel comunitario. Así, el “instrumento” de la ideología penalista no es el adecuado. No se conoce, hasta ahora, ninguna modalidad de la prevención programática que haya tenido como objetivo específico la disminución del índice infraccional, es decir, de las conductas transgresoras de los bandos de policía municipal (Ley de Justicia Cívica, en el Distrito Federal). Si desde la perspectiva legal corresponde al Ministerio Público el “combate” al delito, resulta ridículo y esquizofrénico adjudicarle tal papel a la policía preventiva.

La segunda paradoja estriba en que existe una corriente de opinión entre algunos estudiosos de la seguridad que aspiran a tener una policía comunitaria o de proximidad, pues piensan que la policía municipal es una policía “represiva” del delito, antidelictiva. Esto significa que en la realidad legal se tiene lo que se quisiera, pero los estudiosos o “expertos reformistas”, no lo aprecian así.

Así entonces, la idea de prevención, como política pública ha carecido de perspectiva integral, coherente, articuladora, de largo alcance y duración, y sin consideración al marco jurídico que rige a las policías preventivas, así como carentes de mecanismos de diagnóstico, seguimiento, revisión, evaluación y ajuste que permitan incorporar las facultades de las instituciones de seguridad con las expectativas ciudadanas ante las diversas realidades de la violencia social y la violencia delictiva.

POLÍTICA INTEGRAL Y MODELO DE PREVENCIÓN

La prevención debe entenderse como una preparación contra daños futuros no seguros, buscando ya sea que la probabilidad de que tenga lugar disminuya o que las dimensiones del daño se reduzcan.

Desde la perspectiva de la prevención como un quehacer gubernamental, orientado hacia los posibles factores asociados a la ocurrencia de conductas violentas y conductas delictivas se requiere de la coordinación interinstitucional y la utilización de recursos públicos, pero también privados. La política de prevención debe operar mediante una estrategia interinstitucional e intergubernamental coordinada por una instancia gubernamental especializada (federal, estatal y/o municipal), mediante recursos y programas específicos y la coparticipación de los sistemas de salud, educación, seguridad social, policía, procuradurías de justicia, protección civil y desarrollo social, para incidir en los grupos sociales y zonas de mayor riesgo delictiva e infraccional, así como de mortalidad violenta. Con ello debe darse un impulso muy particular a los valores y los principios de libertad, solidaridad, democracia, derechos humanos, transparencia gubernamental, rendición de cuentas y contraloría social.

A esta política de prevención a través de la acción concertada de las instituciones y la ciudadanía, y que tiene como sujetos de su acción a aquellos quienes no han cometido ningún acto antijurídico, infracción o delito, la podemos llamar *Política General de Prevención*.²

Los factores sociales son los muy relevantes para entender la generación, frecuencia y modalidad de la violencia, la delincuencia y las conductas antisociales, pero también es prioritario identificar un segundo grupo de variables asociadas a la violencia social y a las conductas delictivas.

Esta segunda fuente criminógena está constituida por los fenómenos institucionales administrativos originados por el mal funcionamiento o disfunciones de las instituciones públicas pues ello tiene efectos directos no solamente sobre la calidad de vida de la población, sino sobre las actitudes violentas que la ciudadanía adopta cuando:

- a) se toman la justicia en propia mano debido a la ineficacia de la justicia oficial;
- b) deja de cumplir con sus derechos y obligaciones, incurriendo así en ilícitos;
- c) comete delitos con la certeza de que no sufrirá consecuencias jurídicas debido a las autoridades omisas o cómplices (por compadrazgo, corrupción, desviación de recursos, etc.;

² Siguiendo muy de cerca la perspectiva social de prevención del delito inscrita en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México se define que el Estado y los municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollarán políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública y se fomenten valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad. Aquí se debe decir que en realidad y desde la perspectiva de la política prevencional que propongo, todos los programas de desarrollo o de justicia social pueden ser considerados como programas de prevención de la violencia y de sus efectos delictivos; sea de vivienda popular, apoyo a la alimentación y la salud rural y urbana, etc. Esto depende del grado de marginación social.

d) resiste y actúa violentamente contra las instituciones gubernamentales debido a que los funcionarios públicos han violados sus derechos, libertades o han usado recursos públicos en beneficios privados y protección propia.

Estas condicionantes gubernamentales criminógenas se deben diagnosticar para aplicar políticas gubernamentales internas cuyo objetivo sea disminuir tales fenómenos gubernamentales; esto es, de prevención administrativa. El conjunto del poder público (poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo) genera, a través de la acción u omisión de sus órganos, algunas conductas delictivas de alcance interno que pueden ser sancionadas penal, política y/o administrativamente; pero además estas conductas, y otras no necesariamente ilegales, pero sí contrarias al interés de las leyes o al bienestar social, inciden en la producción de más actos infraccionales (penales o administrativos) entre la ciudadanía. Esta perspectiva prevencional tiene dos frentes de afectación: el interno que se refiere a los ilícitos que los servidores públicos realizan individual o concertadamente dentro de la institución pública y contra las funciones y la economía institucional, cuyos resultados afectan al interior de tal organización pública pero también hacia el exterior. El frente externo se refiere a los ilícitos que los servidores públicos realizan en el entorno social de la institución mediante la aplicación discrecional o meditante la omisión, pero también con la utilización o desviación de recursos públicos (facultades, vehículos, personal, información, influencias, etc.) a favor de intereses privados propios o cómplices. En ambos casos es frecuente que, debido a las malas leyes que regulan a las organizaciones públicas, así como a las omisiones de los órganos de control interno, al ser “publicadas” tales conductas delictuosas carezcan de leyes que penalicen específicamente tal o cual conducta, garantizando así la impunidad organizacional.

Aunque teóricamente toda la administración pública (federal, estatal o municipal) puede generar, mediante su impunidad organizacional gran influencia criminógena sobre la sociedad, en México carecemos de estudios para determinar la dimensión y afectación de tal disfuncionalidad institucional, pero por los casos y cifras que se ventilan públicamente sobre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, es previsible que sea enorme. Por ello se deberían tomar políticas de control y rendición de cuentas.

Prevención social. Es la acción gubernamental que se orientará a disminuir las condiciones sociales y económicas que se asocian a la comisión de delitos e infracciones en el seno de la sociedad.

Es una estrategia interinstitucional e intergubernamental coordinada que, mediante programas específicos, incide en los grupos sociales y zonas de mayor interés estratégico.

Prevención institucional o política (Prevención administrativa). Se refiere a la disminución de fenómenos institucionales que favorecen la frustración, irritación, violencia y desesperación ciudadana, cuya solución provendrá de la adopción de una cultura general de servicio público profesional, así como de responsabilidad para la prevención de desviaciones o disfunciones del servicio público.

Prevención situacional. Se refiere a disminuir las condiciones que facilitan la comisión delictiva. Corresponde a los ciudadanos aplicar recomendaciones pertinentes, así como a las autoridades actuar con medidas proactivas. Comprende acciones ciudadanas y acciones policiales.

LA PREVENCIÓN ADMINISTRATIVA³

La prevención general en su vertiente administrativa o política tiene origen en el reconocimiento de que la violación o inobservancia de los derechos administrativos de los ciudadanos por parte de la administración pública (municipal, estatal o federal) es causa del divorcio entre administración pública y ciudadanía y fuente de infracciones y delitos de servidores públicos y de ciudadanos, así como de desviación de recursos (jurídicos, administrativo, humanos, económicos y de infraestructura) destinados originalmente para beneficio ciudadano. Entre los principales derechos y garantías destacamos los siguientes:

- Derecho a la legalidad de los actos de gobierno
- Derechos al funcionamiento eficaz y eficiente de la administración pública
- Derechos a los servicios públicos
- Derechos a la comunicación, enlace e información con las autoridades públicas
- Derecho de petición
- Derechos a la representación y seguridad administrativa
- Derechos a la autodeterminación de intereses colectivos
- Garantías de enfoque social de programas gubernamentales
- Garantías para la prestación simplificada de servicios administrativos
- Garantías para el control social de programas gubernamentales

La política preventiva en este ámbito se debe orientar a disminuir todas las condiciones administrativas que se asocian o causan violación a aquellos derechos, así como a incrementar las áreas de oportunidad para aplicar políticas de control, supervisión, evaluación, mejoramiento y sanción (penal, civil, política y/o administrativa).

Dos son las políticas de aplicación inmediata: Creación de órganos internos de control y supervisión pero externos a los gobiernos, pero con poderes jurídicos para sancionar. Desde luego para ello podría aprovecharse la Secretaría de la Función Pública pero convertirla en un órgano público autónomo y darle dimensión nacional para que supervise a los gobiernos federal, estatal y municipal y presente las acusaciones directamente al Tribunal Administrativo (especialmente diseñado para estos casos). La segunda acción es realizar un diagnóstico de los efectos criminógenos de la impunidad gubernamental, detectando volúmenes de dinero, efectos e involucrados en tales actividades, así como el diagnóstico de los casos de corrupción detectados y presentados ante los tribunales y sus resultados jurídicos.

³ Véase, PONTIFES A. Poblano D. *Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano*, México, INAP, 1993.

Por ser parte de la administración pública municipal y estatal y federal las policías preventivas también pueden incurrir en desviaciones, ilegalidades, faltas y violación de los derechos y libertades ciudadanas. Así los derechos administrativos de los ciudadanos también deben ser observados por las policías y darles vigencia adecuada a sus especificidades orgánicas y operativas. La administración policial cuya jefatura recae en el gobernador de la entidad y en el presidente municipal, debe garantizar la vigencia de los derechos administrativos de la ciudadanía, pues de no hacerlo incurre en su violación, con el consecuente malestar social sobre su desempeño ya no policial exclusivamente, sino además administrativo.

Algunos factores criminógeno-institucionales:

Impunidad

Deficiente gestión pública

Desconocimiento del civismo y del contenido de los bandos de policía y buen gobierno

Improvisación y escasa normatividad de la justicia de faltas

Disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria

Limitación y transgresión a libertades y derechos ciudadanos

Inobservancia de los reglamentos de tránsito municipal y federal

Ausencia de estándares profesionales en prevención

Prepotencia y arbitrariedad

Ausencia de mecanismos eficientes de control interno y rendición de cuentas

Conductas delictivas

Violación de libertades y derechos humanos.

EL TRABAJO POLICIAL PREVENTIVO

La naturaleza administrativa de la policía preventiva en nuestro país define como su función esencial velar por el respeto y prevenir las faltas a los reglamentos y bandos municipales; actuando de oficio en caso de flagrante infracción administrativa o delictiva. Si efectivamente cumplen su misión tendremos una institución que coadyuve eficazmente a salvaguardar efectivamente la tranquilidad ciudadana mediante la vigencia del ordenamiento jurídico municipal.

Para la aplicación pertinente, eficiente y eficaz de las facultades de la policía municipal al aseguramiento de la convivencia pacífica ciudadana propongo que básicamente, que son cinco los lineamientos de la gestión de la policía mexicana:

- 1) el mantenimiento de la convivencia social pacífica mediante la prevención de infracciones al bando de policía y reglamentos de tránsito;
- 2) la detención de presuntos infractores a los bando de policía para la prevención de posibles delitos derivados de la impunidad de dichas infracciones;
- 3) la prevención situacional en las áreas públicas con efectos privados;

- 4) la gestión eficiente de las demás acciones de *gestión auxiliar de policía*, para la protección a la integridad física y patrimonial de la ciudadanía;
- 5) y la prevención y el control de conductas ilícitas de los propios agentes de policía.

Adicionalmente se deben adoptar estrategias eficientes en la política de vialidad para la prevención de infracciones a los reglamentos de tránsito, cuyas consecuencias son un alto índice de mortalidad, particularmente la policía de tránsito en calles y caminos municipales y estatales.

La primer línea del trabajo policial preventivo se enfoca al patrullaje, información y comunicación con la comunidad, servicio a la comunidad, educación cívica, orientación y liderazgo comunitario en temas y problemas de la comunidad (violencia intrafamiliar, adicciones, autoprotección), todo ello para a la prevención de las faltas de adultos y menores a los bandos de policía y buen gobierno que disponen lo relativo al ordenamiento de la convivencia pacífica de los ciudadanos dentro del Municipio. Violencia infraccional cuya disminución requiere de logro eficiente de las funciones policiales preventivas y de elevar las capacidades de comunicación con la comunidad y gestión policial de las necesidades ciudadanas derivadas de la violencia infraccional y delictiva.

La segunda línea de trabajo policial preventivo es la intervención y, en su caso, arresto de los presuntos infractores al bando de policía o bando municipal gubernativo para remitirlos ante los jueces u oficiales calificadores que son los únicos autorizados para sancionar (reclusión administrativa y/o multar y/o reconvenir) a los presuntos infractores. Sólo entonces los que resulten sancionados, serán considerados infractores.⁴

Al juez u oficial calificador o gubernativo, que es una autoridad administrativa, debe dotársele de funciones jurisdiccionales específicas totalmente reglamentada, a fin de que en lo referente a las faltas administrativas se cumpla con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, así debe crearse una normatividad adecuada para que tramiten y resuelvan los asuntos de su competencia.

Y crear los procedimientos necesarios para que el infractor o alterador del ordenamiento municipal tenga maneras legales de defensa y prueba de inocencia o infracción, según sea el caso.

⁴ Sin duda, cualquier política de seguridad pública y prevención del delito que no incorpora y refuerza la importante función de los oficiales conciliadores (jueces cívicos o jueces conciliadores), ni analiza sus estadísticas o ignora sus funciones, está destinada al fracaso y la equivocación crónica. De hecho, a nivel nacional, sus actuaciones y estadísticas son desconocidas o ignoradas en los documentos públicos sobre la policía o la administración municipal o estatal. Es tal el desconocimiento de esta importante función de seguridad pública municipal que no existen "operativos" policiales, ni patrullajes, ni campañas contra las infracciones administrativas. Pero la realidad es que, a pesar todo ello, se puede afirmar que ocho de cada diez personas que detiene la policía en el Estado de México, son remitidos ante los oficiales calificadores (remisiones) para la respectiva sentencia administrativa.; las otras dos son presentadas ante el Ministerio Público por presuntos actos delictivos.

Algunas de las principales las faltas o infracciones a los bandos municipales que corresponde a las policías hacer observar y a los oficiales calificadoros sancionar:

- Alterar el tránsito vehicular y peatonal;
- Ofender y agredir a cualquier miembro de la comunidad;
- La práctica de vandalismo que altere las instalaciones y el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales;
- Alterar el medio ambiente del Municipio en cualquier forma, ya sea produciendo ruidos que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas, así como arrojar basura en la vía pública, etc.;
- Utilizar la vía pública para la venta de productos en lugares y fechas no autorizadas;
- Maltratar, ensuciar, pintar, instalar letreros o símbolos, o alterar de cualquier otra forma las fachadas de los edificios, esculturas, bardas o cualquier otro bien con fines no autorizados;
- Escandalizar en la vía pública;
- Ingerir en la vía pública o a bordo de cualquier vehículo, bebidas alcohólicas.

Recordemos que la policía municipal debe cumplir con su misión: velar por el respeto a los reglamentos o bandos gubernativos, pues así previene las faltas al orden público del Municipio; y los jueces administrativos imparten la justicia de faltas administrativas.

Si la institución policial preventiva hace efectivamente su trabajo de prevención infraccional, tendremos una institución que coadyuve eficazmente a salvaguardar efectivamente la tranquilidad y convivencia pacífica de los ciudadanos, y por *efecto secundario*, prevenir algunas conductas delictivas.

Para evitar confusiones operativas y jurisdiccionales, entre las funciones policiales preventivas y las de procuración de justicia, en la aplicación de los respectivos programas institucionales, es necesario recordar que la competencia jurídica de la policía preventiva es de orden administrativo y sólo de manera secundaria o auxiliar incide en las funciones penales o antidelictivas; de la misma manera en que es institución auxiliar del Poder Judicial.

La tercera línea de trabajo policial es la prevención situacional que refiere las acciones de vigilancia, patrullaje, observación y análisis de las áreas públicas con el objetivo de reforzar las áreas y propiedades vulnerables a la acción delictiva, así como recomendar a la ciudadanía las transformaciones y acciones necesarias para disminuir su vulnerabilidad victimológica en su entorno físico o sus trayectorias urbanas.

La cuarta línea de trabajo policial es auxiliar profesionalmente a las autoridades de procuración de justicia y a la ciudadanía en los cuatro siguientes escenarios de atención a los riesgos derivados de la violencia delictiva.

- En flagrancia, que es la figura constitucional que permite a cualquier ciudadano realizar la detención del indiciado en los momentos en que está cometiendo un delito;
- En disuasión que por su presencia física ejerce sobre los posibles delincuentes;

- En auxilio de la procuración de justicia a petición expresa del Ministerio Público;
- En respuesta al llamado de la ciudadanía en urgencia infraccional y/o delictiva.

No se debe confundir las competencias policiales ni aun en beneficio de la lucha anti-delictiva, pues hacerlo es contrario a la Constitución de la República y, por otra parte, deja a descubierto la prevención de las infracciones administrativas propias del orden público; es decir, deja sin aplicación los bandos municipales gubernativos.

La quinta línea de trabajo policial es la de operar mecanismos eficaces de control de las conductas criminógenas y delictivas de los agentes de policía, mediante una Unidad de Asuntos Internos. Esta unidad (policía de la policía) es quien debe vigilar, procesar, y corregir todos los actos ilícitos de los agentes policiales para evitar que el cuerpo policial municipal o estatal se convierta en una amenaza y/o en victimario de la sociedad. Desde luego, su acción se centra en la vigilancia permanente de las conductas, estilos y acciones de cada agente policial para corregir sus desviaciones profesionales, laborales y aplicar las leyes administrativas pertinentes o hacer la denuncia penal ante el Ministerio Público correspondiente (del fuero común o del fuero federal).⁵

Desde el punto de vista institucional, con estas medidas, se busca a mediano plazo incrementar la calidad, coherencia, comunicación y convergencia de acciones y objetivos que permitan consolidar la política preventiva, mejorando la eficiencia, articulación e información de las instituciones de seguridad pública, así como la disminución de sus variables institucionales criminógenas. Esta medida de control preventivo interno es una estrategia derivada de la política de la prevención administrativa.

Desde el punto de vista de la seguridad pública, la estrategia preventiva busca disminuir las condiciones que fomentan las probabilidades de riesgo infraccional y delictivo de la población, tanto de convertirse en la parte infractora o en la parte victimada, así como de riesgo a su integridad física.

En el ámbito de las instituciones policiales preventivas, las autoridades tomarán como unidad de medida la *prevalencia infraccional* que es la tasa de personas con mayor probabilidad de convertirse en víctimas de las infracciones administrativas y la *incidencia*

⁵ Una propuesta que pareciera radical y fuera de lógica, pero acorde al estado desorganizado del control gubernamental (tomando en serio a las leyes y a los derechos humanos), es que policías preventivas hicieran efectiva la "función" que actualmente le otorgan muchas leyes de seguridad pública de las entidades federativas e incluso la ley de la Policía Federal Preventiva, respecto a salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos. Si esta función se hiciera realidad, la policía sería el primer garante de la legalidad y los derechos, y no sólo de los administrativos, de la ciudadanía. Por ejemplo, las policías deberían ser un órgano de colaboración con las comisiones de Derechos Humanos, deberían realizar "operativos" contra los violadores de derechos humanos, hacer "presencia disuasiva" en las instituciones donde se violan derechos (procuradurías, hospitales públicos, escuelas públicas, etc.), detener en flagrancia violatoria de derechos humanos a servidores públicos, etcétera.

infraccional, que es la tasa de personas por infracciones registradas en las actas informativas o libros de gobierno de las autoridades municipales y del gobierno del Estado.

Para la cuantificación de la política policial preventiva, además de los indicadores sociales y de profesionalidad institucional, por ejemplo, los administradores tomarán también, como indicadores básicos para la administración, planeación, evaluación, elaboración de mapas de riesgo, diagnóstico de las instituciones y programación, el índice de *prevalencia delictiva*, y la distinguirán de la *incidencia delictiva*, que refiere la tasa de personas por delitos registrados en las averiguaciones previas consignadas, así como de la tasa de mortalidad accidental y violenta.

AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

Es importante destacar que en los municipios del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal designa como autoridad auxiliar municipal a los delegados y subdelegados, así como a los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el Ayuntamiento.

Estas autoridades auxiliares son de importancia estratégica para la seguridad pública en general, y para las políticas de prevención del delito y para la función policial municipal, en lo particular, a nivel territorial pues deben ejercer, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delega el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta ley, el bando municipal y los reglamentos respectivos.

De manera que a los jefes de sector o de sección y de manzana corresponde colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública o a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran de su intervención, así como informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales.

DEBERES Y DERECHOS DE LOS VECINOS DEL ESTADO DE MÉXICO SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA

Si ya he señalado las vertientes del sentido de prevención y de papel que debe jugar la policía dentro de una política integral de prevención del delito, ahora señalaré por qué y cómo es necesario integrar a la policía y a la prevención dentro una política pública de participación ciudadana, con la finalidad de garantizar el derecho ciudadano al servicio policial eficiente y eficaz.

Lejos de la idea antes señalada de considerar a la participación social como una política coyuntural y políticamente clientelar, el fundamento de una política preventiva integral parte de la certeza de que la prevención del delito y la función policial (seguridad preventiva), son la expresión de los derechos ciudadanos.

En el Estado de México existe la certeza jurídica de este derecho en la Ley de Seguridad Preventiva del Estado de México que señala que es derecho de los ciudadanos orga-

nizarse en grupos de apoyo y participación social voluntaria, tendientes a la prevención del delito, la protección de viviendas, escuelas, comercios, industrias y demás establecimientos, en coordinación con las autoridades responsables de la seguridad pública en el Estado.

Este derecho también adquiere la modalidad democrática, como un derecho administrativo, de la participación ciudadana, junto con las autoridades, la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del *programa anual de participación social*, así como de las estrategias y acciones, que coadyuven al eficiente desempeño de los cuerpos preventivos de seguridad pública del Estado y municipios. Por supuesto, la ciudadanía tiene el derecho de participar en las acciones de supervisión de los cuerpos preventivos de seguridad pública que establezcan las autoridades, para verificar la actuación de los miembros de las instituciones policiales apegada a los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez.

En la línea de mantener y garantizar los derechos administrativos en el ámbito de la función policial y la seguridad, la ley establece que son obligaciones de las autoridades de seguridad pública preventiva estatal y municipal, con relación a la participación ciudadana y vecinal:

- Establecer y promover, las formas de organización de la participación ciudadana en materia de prevención de delito y conductas antisociales;
- Convocar a foros y seminarios, entre otros, a las organizaciones sociales, instituciones educativas, grupos sectoriales y, a la población en general, para que participen en la elaboración (en forma conjunta), supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Anual de Participación Social; en materia de policía preventiva;
- Diseñar, establecer y controlar los mecanismos necesarios para la obtención de opiniones y quejas respecto de la actuación de los miembros de los cuerpos de seguridad, atendiéndolas con prontitud y eficacia;
- Capacitar permanentemente a los representantes ciudadanos en las tareas de vigilancia que les fueren encomendadas;
- Coordinar los trabajos de conjunto que realicen los cuerpos preventivos de seguridad pública y los grupos de participación ciudadana, relativos a la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Anual de Participación Social;
- La participación ciudadana, en la seguridad pública preventiva, será coordinada por autoridades estatales y municipales y elaborarán un Programa Anual de Participación Social, en los que se especifiquen los requerimientos, medios, términos, metas y objetivos de ejecución de las acciones de la participación ciudadana en la seguridad pública

PREVENCIÓN DEL DELITO

Principio jurídico

El Estado y los municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollarán políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública y se fomenten valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad.

Principio lógico de la prevención

La prevención debe entenderse como una preparación contra daños futuros no seguros, buscando ya sea que la probabilidad de que tenga lugar disminuya o que las dimensiones del daño se reduzcan. Se puede practicar tanto el peligro como ante el riesgo.

Principio político

Organizarse y participar para prevenir el delito es un derecho ciudadano.

Para la ejecución de estos derechos la misma ley prevé la existencia de los consejos de participación ciudadana (CPC) como órganos *de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades*, tendrán las siguientes atribuciones:

- Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.

El Consejo se integrará hasta con cinco vecinos del Municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad.

Para el caso particular de la participación social referida a las instituciones de policía municipal la ley crea los comités municipales de consulta y participación de la comunidad (CMCPC) que son instancias de participación comunitaria, encargados de la *planeación y supervisión de la seguridad pública municipal* para:

- Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;
- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;
- Realizar labores de seguimiento;
- Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;
- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades;

- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño de la función de seguridad pública, y
- *Formular planteamientos a los Consejos, particularmente sobre prevención del delito, acciones de vigilancia y seguridad preventiva y programas de readaptación social.*



EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Sin duda resulta más que extraño la situación de la prevención del delito desde la perspectiva gubernamental, pues a nivel de gobierno federal,⁶ estatal y municipal existe en las leyes la mención de la política social de prevención del delito, así como al carácter de obligación gubernamental de establecer las políticas necesarias para el "combate" a las causas del delito, hasta hoy no existe en ningún nivel de gobierno algún programa de prevención social del delito, instancia gubernamental que lo opere o recursos destinados a tal finalidad.⁷

⁶ El único programa federal conocido sobre este tema es el *Programa de Prevención del Delito* que publicó el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuando todavía estaba bajo la tutela de la Secretaría de Gobernación en 1996, pero que nunca ha tenido aplicación; programa cuya coautoría se debe al autor del presente artículo.

⁷ Este programa es independiente del respectivo Programa de Seguridad Pública municipal, así como de las acciones de vigilancia, reconocimiento o colaboración con la policía municipal o estatal; quizá podrían integrarse a condición de no confundir sus objetivos. De cualquier manera, parte de la informa-

Ante ello es necesario apuntar hacia un mecanismo de realización de esta política de prevención, con participación ciudadana, rendición de cuentas y, especialmente, una clara política de evaluación de acciones, recursos y resultados, bajo la figura de contraloría social.

El principio general de la participación ciudadana en la prevención del delito es la generación consensuada del *Programa Municipal de Prevención del Delito* y la *evaluación* del cumplimiento de la responsabilidad, compromiso, eficacia y recursos municipales destinados a la prevención del delito e infracciones administrativas.

Para ello se requiere que las autoridades municipales actúen bajo los principios de corresponsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y eficacia administrativa.



Así la elaboración, seguimiento, evaluación y transformación de la política de seguridad pública será una política pública realmente. Para ello se deben seguir las siguientes etapas.

Primera Etapa

Elaboración conjunta del Programa Municipal de Prevención del delito.

“Programa Anual de Participación Social y Prevención del Delito”.

Objetivo: definición conjunta (comunidad/gobierno municipal) de los problemas y causas de inseguridad en el Municipio y sus soluciones (realización de talleres y consulta ciudadana).

1) Diagnóstico

- Identificación (diagnóstico) de los principales factores de riesgos asociados a las conductas antisociales: pobreza y desempleo, alimentación insuficiente, violencia familiar y comunitaria, identificación, facilitadores de ilegalidades (drogas, ocio, armas, adicciones, lugares sin vigilancia), tráfico de objetos ilegales, ausencia de opciones para el tiempo libre, etc.;
- Leyes sin aplicar, servicios y servidores públicos que no funcionan o lo hacen mal, servicios y presupuesto público mal aplicados, violación de leyes, violación de derechos humanos, incumplimiento de planes y programas municipales, federales y/o estatales;
- Lugares, horarios, acciones y grupos criminógenos, detección de lazos de impunidad y complicidad con servidores públicos, tipo de delitos e infracciones al bando de policía municipal.

ción generada para la prevención del delito puede ser utilizada por la policía para sus propios programas de patrullaje.

2) Establecimiento de objetivos, metas, compromisos, definición de indicadores, responsabilidades ciudadanas y gubernamentales, recursos y tiempos de ejecución de las metas asumidas.

Segunda Etapa

Evaluación Cuatrimestral del Programa de Prevención del delito.⁸

Objetivo: Dar seguimiento, detectar avances y sugerir medidas correctivas en los problemas de aplicación y ejecución preprograma, conjuntamente comunidad y gobierno.

La evaluación consiste en confrontar las metas asumidas con el grado de su ejecución en los plazos convenidos, especialmente en referencia a:

- Impacto social y opinión ciudadana respecto del programa de prevención y la gestión pública de lo servicios públicos municipales;
- Recursos humanos y financieros comprometidos;
- Logros específicos: reducción de conductas violentas o infractoras (penales y administrativas), así como de la inseguridad social;
- Opinión vecinal sobre el programa y la inseguridad.

De los resultados obtenidos del ejercicio público de evaluación se obtendrán:

- Criterios para mejorar el programa y su cumplimiento;
- Datos para recomendar la modificación del programa y/o la gestión pública, así como los recursos, acciones y plazos asumidos;
- Responsabilidad de los servidores públicos municipales.

Tercer Etapa

La evaluación anual tiene como productos la publicación de los costos, acciones, y resultados de la aplicación del programa así como los señalamientos acerca de los actores sociales y gubernamentales que cumplieron o no con lo acordado, quejas ciudadanas ante la contraloría por recursos públicos no aplicados o mal aplicados. Asimismo se publica la convocatoria para la realización de talleres para la elaboración del nuevo Progra-

⁸ El tipo de evaluación adecuado a esta política pública es la pluralista cuyo objetivo es establecer un análisis colectivo y permanente para adaptar y mejorar la aplicación de la política pública con el acuerdo de todos los involucrados y a partir de los objetivos generales de la política. Criterio: razonamiento inductivo: a partir de los resultados que se van observando, todos los participantes contribuyen —noción de consenso— para definir los criterios de efectividad, eficiencia equidad y adecuación. El punto de referencia varía, es flexible y resultado del consenso. Valores: definidos por los actores, a partir del contexto: lo verdadero y deseable sólo tiene sentido en función del observador y su posición frente a los demás y a su entorno. (GUERRERO, Juan Pablo. *La Evaluación de las Políticas Públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, en revista Gestión y Política Pública, vol. IV, No. 1, México, CIDE. 1995).

ma Anual de Prevención del delito (que podrá retomar parcial o totalmente el programa anterior).

En la medida en que este ejercicio se reitera anualmente, los cambios políticos municipales de cada tres años, no afectarán la aplicación de esta política que está dirigida y definida por los ciudadanos en beneficio de ellos mismos.

COMENTARIO FINAL

Así es posible constituir una política unificada pero no confusa entre la sociedad que impulsa, define y evalúa programas de prevención social a cargo de los gobiernos municipales, y su policía preventiva que aplica con claridad sus cinco lineamientos de prevención policial. En ambos frentes está de por medio la realización de las libertades y derechos de los ciudadanos, entre ellos sus derechos administrativos, en la vertiente del cumplimiento de la ley y la demanda ciudadana a cargo de las autoridades municipales y estatales, así como el cumplimiento efectivo de las responsabilidades policiales de proporcionar las condiciones mínimas de seguridad para la convivencia ciudadana. Política pública de prevención social y función policial deben constituir un solo frente contra la inseguridad, en beneficio de la participación democrática y la tranquilidad social.