

## LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

David GARAY MALDONADO

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *El perfil de la seguridad pública en México*; III. *Marco jurídico de la seguridad pública*; IV. *Los cuerpos policíacos existentes*; V. *Seguridad pública, gobernabilidad, Estado de derecho y ejercicio del poder*; VI. *Seguridad pública y desarrollo administrativo*; VII. *Seguridad pública y demagogia*; VIII. *La seguridad pública hoy. Reflexiones y propuestas.*

### I. INTRODUCCIÓN

La seguridad pública, en su más precisa concepción, comprende el combate al delito y al delincuente con objeto de que a aquel que cometa conductas antisociales se le aplique una sanción. Este asunto se ha ido posicionando entre los más importantes de la agenda política nacional y, por tanto, dentro de la reforma del Estado.

Es por esto que una redefinición en materia de seguridad pública constituye una necesidad creciente en nuestros días. Y esto es así dada la aceleración de los cambios tecnológicos, las crecientes y más visibles demandas de la sociedad civil y el hecho de que la legitimidad social y política de los gobiernos descansa en parte en su eficiencia para cumplir con los compromisos que asumen con los ciudadanos, entre los que siempre se encuentra garantizar la seguridad pública.

El objeto de esta ponencia es analizar, de manera breve, algunas de las causas que han originado que el sistema de seguridad pública mexicano no cumpla hasta el momento con las expectativas que se tienen de él. Para tal efecto, abordaremos el perfil de la seguridad pública en nuestro país y consideraremos su marco jurídico. Además, como un tema de especial impor-

tancia, haremos un recuento de los cuerpos policiacos que existen en nuestro país y la trascendencia que tienen dentro del sistema.

Asimismo, analizaremos la relación que existe entre la seguridad pública y la gobernabilidad, el Estado de derecho y el ejercicio del poder como un aspecto determinante en la eficiencia del sistema de seguridad.

Por otra parte, abordaremos la incidencia que tiene el desarrollo administrativo en el tema que nos ocupa y trataremos a la demagogia como uno de los principales obstáculos con los que se enfrenta la seguridad pública en México.

Finalmente, expondremos algunas de nuestras reflexiones acerca de la seguridad pública en la actualidad y haremos algunas propuestas que consideramos pueden contribuir en la consolidación de un sistema de seguridad pública más eficiente en nuestro país.

## II. EL PERFIL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

El tema de la seguridad pública en nuestro país ha ido ganando terreno en la agenda política nacional en últimas fechas. Es evidente que, debido al desgaste, la erosión y el deterioro de nuestras instituciones políticas fundamentales, este tema se ha tenido que posicionar como prioritario. Sin embargo esto no ha sido siempre así. Antiguamente en México, el tema de la seguridad pública se limitaba a las opiniones de aquellos que por alguna razón en el ejercicio de sus labores desempeñaban funciones dentro del ámbito policial o castrense. Baste recordar que en las 46 sesiones de los constituyentes de Querétaro se plasmó en nuestra carta magna, dadas las condiciones políticas, sociales, económicas y militares del país, el término “seguridad” desde la calidad de obligación de todos los mexicanos para mantener la seguridad interior de la nación, dejando a un lado el tema de la seguridad pública, ya que sin exégesis alguna a la ley, podemos percatarnos que la misma en ninguna forma existía ni tan solo como concepto, ni como función a cargo del Estado para salvaguardar la integridad y derechos de las personas.<sup>1</sup>

No obstante lo anterior, el perfil que ha adquirido la seguridad pública se ha visto fortalecido en virtud de las exigencias de la sociedad civil. Prueba

<sup>1</sup> Luna Alatorre, Benjamín, “La seguridad pública estatal desde la perspectiva de su cancerado rol de los supuestos”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 59, abril de 1998, p. 92.

de esto son las reformas constitucionales y legales realizadas en la materia durante el sexenio pasado. Recordemos que a finales de 1994,<sup>2</sup> el poder constituyente permanente adicionó dos párrafos al artículo 21 constitucional, que a la letra dicen:

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. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Con esta reforma, se incorpora por primera vez a nuestro régimen constitucional a la seguridad pública en tanto función exclusiva del Estado y garantía constitucional de los habitantes de México.

Asimismo, se modifica la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, facultando al Congreso:

Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Como vemos, los cambios a nivel constitucional a través de los cuales se considera ya en nuestro país a la seguridad pública, propiamente dicha, en nuestra carta magna, son muestra de la necesidad que existe de un marco jurídico y de un sistema que pueda garantizar, en forma permanente, la protección de las personas y de sus bienes. A pesar de esto, es indiscutible que en la práctica, la seguridad pública en México se encuentra con diversos obstáculos como el incumplimiento del esquema de legalidad, la corrupción y la impunidad.

<sup>2</sup> Reformas promulgadas el 30 de diciembre de 1994 y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de ese mismo año.

### III. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

No obstante que, según hemos dicho, la seguridad pública no estaba considerada como tal en nuestro texto constitucional, con anterioridad a las reformas que hemos citado, ya se tenía un marco jurídico referente a la noción de ésta. Los artículos constitucionales a que hacemos mención son los siguientes: 21; 32, párrafo tercero; 115, fracción III, inciso h); 122, base segunda, fracción II, inciso e); 123, apartado “B”, fracción XIII. Asimismo, por lo que se refiere a los órganos titulares de la procuración de justicia, los artículos que norman su actuación son: el 102, apartado “A” y 119; en lo concerniente a los procedimientos penales y la competencia del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, los artículos constitucionales que los regulan son: 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22 y 102 (en lo que hace al Ministerio Público de la Federación).<sup>3</sup>

Por su parte, el marco legal federal que señala actividades enmarcadas dentro de la noción de seguridad pública es el siguiente: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de la Policía Federal Preventiva, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otras.

En el ámbito local, la legislación en materia de seguridad pública varía según cada estado y municipio de la República, pues de conformidad con el artículo 115 constitucional, están facultados para elaborar su propio cuerpo de reglamentos sobre esta materia.

### IV. LOS CUERPOS POLICIACOS EXISTENTES

Uno de los pilares del sistema de seguridad pública en nuestro país es el integrado por los cuerpos policiacos. En nuestro país se contemplan dentro de la legislación, tanto federal como de las entidades federativas, numerosos organismos con estas características, unos de carácter general y otros especializados.

<sup>3</sup> Cfr. González Ruiz, S. y otros, *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 49.

A decir de Héctor Fix-Zamudio,<sup>4</sup> como cuerpos especializados de naturaleza policiaca, podemos mencionar entre los pertenecientes al gobierno federal, los siguientes: Policía Federal Preventiva,<sup>5</sup> Policía Federal de Caminos,<sup>6</sup> Policía Marítima y Territorial,<sup>7</sup> Policía Militar<sup>8</sup> y el Resguardo Aduanal.<sup>9</sup>

Por otra parte, el mismo autor señala como cuerpos policiacos de carácter general a la Policía Preventiva y a la Policía Judicial. La primera vigila el orden de las poblaciones y ciudades y la segunda actúa como auxiliar del Ministerio Público y de los organismos judiciales en la investigación de los delitos.

En relación con esta última debemos mencionar diversos cuerpos policiacos, como son: la Agencia Federal de Investigaciones, la Policía Judicial del Distrito Federal y la Policía Judicial Militar, con organización y características similares.<sup>10</sup>

Asimismo, existen numerosos organismos policiacos en cada una de las entidades federativas y municipios.

Éste es parte del marco en el que se desenvuelve la seguridad pública en México. A primera vista, la cantidad de ordenamientos y cuerpos policiacos existentes pudieran hacernos creer que la seguridad pública en nuestro país es atendida en forma importante. Y tal vez sea así; no obstante, los resultados que se arrojan con el actuar de los elementos que conforman los cuerpos de seguridad pública, cuya actuación se basa —si somos optimistas— en el ordenamiento jurídico vigente, no son muy alentadores. Esta situación hace patente que los problemas que merman la seguridad pública de los ciudadanos van más allá de una regulación jurídica poco eficiente o de cuerpos policiacos que no ofrecen resultados palpables para los habitantes del país. Es menester entonces tratar las causas que hacen que nuestro siste-

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. V, p. 630.

5 Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1999.

6 Reglamento del 19 de octubre de 1997 (abrogado por el reglamento de la Policía Federal Preventiva, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de abril de 2000).

7 Derogado de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 30 de diciembre de 1939.

8 Artículo 82 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos del 18 de marzo de 1971 (abrogada por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 1986).

9 Ley Aduanera de 15 de diciembre de 1995.

10 *Cfr.* Instituto de Investigaciones Jurídica, *op. cit.*, nota 4, pp. 630 y 631.

ma de seguridad pública esté alejado de las expectativas de quienes desean verse protegidos realmente en su persona, en sus bienes y en sus derechos.

## V. SEGURIDAD PÚBLICA, GOVERNABILIDAD, ESTADO DE DERECHO Y EJERCICIO DEL PODER

Hoy en día la seguridad pública está vinculada necesariamente con la gobernabilidad, el Estado de derecho y el ejercicio del poder. De esta forma, para comprender este tópico y los problemas que enfrenta, es necesario tomar en cuenta diversos factores que influyen en ella de manera directa o indirecta. En este tenor, debemos reconocer que el problema de fondo consiste en que las instituciones políticas fundamentales han sufrido desgaste, erosión, deterioro y en algunos casos degradación. Las causas de esto son, entre otras:

- inviabilidad de esquemas económicos y acelerada globalización;
- surgimiento de movimientos sociales violentos, algunos armados;
- pérdida de eficacia gubernamental y ausencia de un auténtico Estado de derecho, lo que provoca impunidad y tensiones sociales;
- delincuencia común y organizada que rebasa en algunos casos la capacidad de respuesta del Estado;
- incremento de la corrupción que socava a las instituciones y genera la pérdida de credibilidad y confianza de los gobernados;
- marchas, mítines y manifestaciones de grupos que hacen reclamos de cualquier tipo;
- narcotráfico, cuyo poderío económico y armamento amenaza al propio Estado;
- tránsito de un régimen más bien autoritario a uno de corte democrático y la polarización de corrientes ideológicas que responden a intereses sectarios o de grupo;
- aumento de la tolerancia en la no aplicación o aplicación selectiva de la ley haciendo que los gobernantes y gobernados vivan en una constante de permisibilidad, y
- falta de continuidad en la realización de políticas públicas en la administración de justicia, y la pretensión de resolver el problema delincriminal sólo a través de los cuerpos de seguridad pública.

Así, se genera el mayor lastre que afecta la seguridad física y patrimonial de la población, que es la impunidad. Impunidad por:

- relaciones familiares, intereses económicos, pertenencia a partidos políticos o desempeño de cargos públicos;
- niveles de competencia federal o del fuero común;
- límites territoriales;
- intervención de medios de comunicación;
- secreto bancario;
- desistimientos;
- otorgamiento de la libertad anticipada, por la edad;
- aspiraciones políticas;
- divorcio entre la realidad legal y la realidad política para evitar desórdenes sociales;
- no cumplir mandatos judiciales;
- pretender supuestas conciliaciones;
- favorecer al comercio informal;
- no inculpar a mujeres por terapias clandestinas;
- posesión de vehículos ilegales;
- agilizar trámites judiciales y no aplicación de infracciones administrativas;
- cierre de calles;
- falsificación de documentos oficiales;
- venta de artículos ilegales;
- pertenencia a sindicatos, grupos gremiales y empresariales;
- invasión de terrenos y edificios.

En fin, impunidad como y por razón de Estado.

Tal parece que la ilegalidad forma parte de la cultura política en nuestro país y que no se puede ni entender ni justificar y menos disculpar. Si bien la realidad cambia hay que cambiar no sólo los principios, sino también la política que es su manera de operar.

Ahora bien, no sólo existen causas relacionadas con la gobernabilidad, el Estado de derecho o el ejercicio del poder que afectan a la seguridad pública en México, sino que también se presentan otros factores que tienen incidencia en este campo.

## VI. SEGURIDAD PÚBLICA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El desarrollo administrativo tiene consecuencias en la forma en que se proyecta la seguridad pública. Es indudable que no existe paralelismo entre crecimiento económico y solución automática de problemas sociales y políticos. El paradigma no sólo es crecer, sino incluso cómo hacerlo y la forma de romper el avance simultáneo entre riqueza y pobreza.

Insisto en reconocer que el aumento delincencial no sólo es enfrentamiento entre delincuente y autoridad, sino principalmente consecuencia del desgaste de las instituciones políticas fundamentales.

El sistema de coerción y sanción que va desde la investigación del delito, la persecución del delincuente y la aplicación de penas, requiere una revisión integral tanto de su regulación como de la estructura administrativa de las llamadas instituciones de justicia y de acciones operativas que reflejen en la población, cuando menos, una mayor percepción de seguridad en su persona y patrimonio.

No podemos aceptar que siga prevaleciendo el control penal del orden social, pero tampoco que el no ejercicio de la fuerza coercitiva del derecho lleve a la impunidad.

La seguridad pública tiene relación directa con la calidad de vida y desarrollo de la sociedad. Cada vez más la sociedad plantea sus demandas y gestiona fórmulas de solución. No podemos desconocer el escepticismo y la falta de confianza social en las instituciones de acceso a la justicia. Es necesario tener en cuenta que la planeación estatal es incompleta si a la par de medidas represivas no se establecen otras que tiendan a evitar la comisión de delitos. Por ello, para que la seguridad pública pueda mejorar sus resultados, se necesitan realizar cambios administrativos que contribuyan a que el desarrollo en este campo constituya un elemento que refuerce el sistema de seguridad pública. Hay que recordar, como lo destacara en su momento M. Giesecke, que “no hay seguridad ciudadana sin desarrollo social, equitativo, sustentable y sin un crecimiento sostenido”.

## VII. SEGURIDAD PÚBLICA Y DEMAGOGIA

Aunados a los factores que hemos mencionados como causantes de inseguridad, existen algunas formas de combatir al delito adoptadas en nues-

tro país que dejan mucho que desear. A pesar de que los índices de inseguridad objetiva y subjetiva han instalado a la seguridad pública en la agenda gubernamental y en la prensa, la manera en que se han propuesto soluciones a tan intrincado tema resultan más bien demagógicas. Parece que el tratamiento de un tema tan importante como el que nos ocupa, solamente ha sido enfocado en una vertiente meramente retórica, en la que el problema de seguridad pública fue acotado a la delincuencia organizada y común como forma de captar votos.

Prueba de esto es la contratación por cuatro millones de dólares del despacho de consultoría de Rudolph W. Giuliani para hacer recomendaciones en la materia que tratamos al gobierno del Distrito Federal, que buscó sólo un efecto mediático, sensacionalista y un protagonismo con el que se quería demostrar que se hacía todo lo necesario para combatir la delincuencia. Esto sin duda pudo haber generado beneficios políticos, pero ¿qué dirá la sociedad cuando se dé cuenta de que las recomendaciones de Giuliani solamente generan efectos mediatos (tal vez sólo en el ámbito político) y no dan respuesta a los problemas de inseguridad a largo plazo? La respuesta, sin duda, no es muy alentadora.

Si somos conscientes de la importancia que revisten las acciones dirigidas a reinstaurar la seguridad pública, es indudable que éstas deben mantenerse al margen de tendencias políticas. Anthony Giddens, en su libro *Más allá de la izquierda y la derecha*, señala que la seguridad está por encima de las luchas partidistas y es una agenda de todos. Por tanto, un programa serio y que lleve intrínseca una respuesta al problema de la inseguridad, debe ser un coto vedado para los partidos políticos.

Las propuestas en materia de seguridad pública deben ser sensatas y congruentes con la realidad política, social y cultural de nuestro país. Así, se hace indiscutible que la contratación de un despacho de consultoría cuyas funciones (evaluar y aconsejar) se hacen más que simples, evidentes, no será la panacea a un problema que aqueja a nuestra ciudad desde hace ya mucho tiempo. Es necesario ser responsables y tener en mente que la autoridad competente no puede ceder su espacio para que una persona haga su aparición como estrella fulgurante para combatir la delincuencia.

Los métodos mágicos no existen y el esquema “tolerancia cero” que Giuliani utiliza como estandarte en el combate a la delincuencia no es la excepción. Si nos acercamos a este método para prevenir y combatir el delito podemos decir que éste se basa en la teoría de las ventanas rotas de Ja-

mes Q. Wilson y George L. Kelling, cuya idea central es que, prestando atención a las infracciones menores como el pedir limosna de forma agresiva, el *graffiti*, la actitud ofensiva de los limpiacristales en un cruceo, la venta callejera, etcétera, se pueden reducir los índices delictivos. La teoría a que nos referimos señala que algo que parezca no tener gran importancia, como una ventana rota en edificios abandonados, tiene como resultado una deterioración más seria de los vecindarios. La teoría de las ventanas rotas nos hace ver que una persona que normalmente no arrojaría una roca en un edificio intacto, no es tan reacia para romper una segunda ventana en un edificio que ya tiene una rota. Asimismo, alguien envalentonado por las “segundas ventanas rotas” puede incluso dañar más si siente que nadie está alrededor para prevenir los ilícitos que se están llevando a cabo.

La premisa básica en la teoría en que se basa el programa que llevó a cabo Rudolph Giuliani en Nueva Cork y que influyó de manera directa en la redacción de las recomendaciones que se plantearon para el Distrito Federal, es que el miedo al crimen en las ciudades está concatenado a los pequeños actos de desorden que por sí solos no constituyen delitos graves. De esta manera, dichos actos servirán de señal para que los delincuentes, al ver que nadie está pendiente de las pequeñas ofensas, se adueñen de las calles y comiencen a ejercer su dominio cometiendo actos ilícitos más serios.

De acuerdo con la teoría de las ventanas rotas, es suficiente preocuparse por restablecer el orden en las calles para que se reduzca la violencia y con esto se puedan dar las condiciones para construir una ciudad en la que los ciudadanos puedan sentirse seguros. En palabras del propio Giuliani, en materia de seguridad pública “la gente tiene que percibir una mejora, no oír noticias sobre el tema. Si el delito descende, pero aquellas cuestiones relacionadas con la calidad de vida continúan igual, nunca se podrá convencer a nadie de que la situación ha mejorado”. Sin embargo, esta idea no es acogida por todos los especialistas en la materia.

Bernard Harcourt, catedrático de derecho de la Universidad de Chicago y autor del libro *Ilusion of Order*, señala que, al contrario de lo que vaticina la teoría de las ventanas rotas, castigar los pequeños desórdenes callejeros no ayuda a reducir el delito en las ciudades. Esta idea ha sido respaldada por un número creciente de prestigiados investigadores como John Donohue de Stanford University y David Cole, del Centro de Derecho de Georgetown University, quienes están de acuerdo con las averiguaciones de Harcourt.

A decir de este estudioso en la materia, la teoría que publicaron en 1982 George Kelling y James Wilson y en la que se basa gran parte del actuar de Giuliani, no tienen ningún tipo de investigación y no ofrece ninguna prueba científica de que exista una conexión entre desorden y crimen. La verdadera razón, para este catedrático de la Universidad de Chicago, es que

la idea de cero tolerancia permite a mucha gente no sentirse culpable al eliminar la fealdad de la calle, como los mendigos, los limpiadores de vidrios en los semáforos o las prostitutas... La teoría brinda una razón para quitarlos de en medio: ya no se trata de gente molesta, sino de los causantes de robos, violaciones y asesinatos. Así... los desórdenes causados por mendigos o por la prostitución pasan de ser considerados inmorales a perjudiciales.

Harcourt señala también que una gran parte de la teoría de las ventanas rotas tiene un fundamento económico: sirve para incrementar el valor de las propiedades inmobiliarias y conseguir que la gente compre y pasee por las calles.

Por otra parte, en concordancia con el pensamiento de Joaquín Fernández, conviene señalar que si bien es cierto que durante la actuación de Giuliani implantando la teoría de las ventanas rotas disminuyeron los índices delictivos en Nueva York, también lo es que dicha actuación coincidió con un momento inmejorable para tales efectos en los Estados Unidos. Durante la gestión de Giuliani, el índice de desempleo en Nueva York fue casi inexistente y los Estados Unidos vivieron un periodo de bonanza económica. Además, según señala un estudio de Bernard Harcourt, factores como una disminución en el número de adultos varones entre 18 y 24 años y un cambio de conducta entre la nueva generación de adolescentes, menos predispuestos al consumo de drogas violentas (cocaína, crack y heroína) ayudaron a la reducción de la delincuencia.

Asimismo, continuando con el pensamiento de Harcourt, el descenso del delito no fue exclusivo de Nueva York, sino un fenómeno nacional, independientemente de si se aplicó la política de tolerancia cero o no. En Los Ángeles, por ejemplo, entre 1991 y 1998 los robos se redujeron 60.9%, mientras que en Nueva York cayeron 60.1%. Las autoridades californianas no aplicaron la teoría de las ventanas rotas y en aquel entonces eran un cuerpo con muchos fallos, incluso mucha corrupción y sin planeación estratégica; a pesar de ello, los crímenes también disminuyeron en forma dramática. Según un estudio de 1998, de las 17 principales áreas urbanas del

país con mayor reducción de la criminalidad, Nueva York era la quinta y San Diego la primera. Y esta ciudad nunca buscó arrestar a los que pintan *graffiti*, los mendigos u otros supuestos causantes de desórdenes.

Lo anterior demuestra que debido a la situación que se vive en nuestro país, el programa de Giuliani, en lo concerniente a la aplicación de sus recomendaciones, puede no ser tan efectivo como lo fue en la ciudad de Nueva York. Sin embargo, la teoría que aludimos, no fue la única medida que “el fiscal de hierro” implementó durante su alcaldía en la ciudad más cosmopolita del mundo. Rudolph Giuliani intentó que en Nueva York se planeara una reingeniería del sistema de seguridad pública a partir de medidas tendentes a hacer de los cuerpos de policía organizaciones efectivas y bien enfocadas. Entre estas medidas podemos señalar las siguientes:

1. *Aplicación de principios empresariales para imponer el uso de cifras y rendición de cuentas a partir de ellas*

La idea de Giuliani acerca de “reinventar el gobierno”, encontrada en el libro del mismo nombre escrito por David Osborne y Ted Gaebler fue de suma importancia para el alcalde número 107 de Nueva York. En lo posible, Giuliani trató de dirigir la ciudad como un negocio, aplicando principios financieros en el ámbito de la seguridad pública, con el objeto de lograr una mayor eficiencia de los cuerpos policíacos a través del uso de cifras y rendición de cuentas a partir de ellas.

2. *Generación de un sistema moderno de información e identificación del crimen por tipo y localización geográfica (Compstat)*

Compstat (*comparison statics*) fue un programa implantado en Nueva York y desarrollado por Bratton más que por Giuliani, por medio del cual se reúnen datos diariamente (o por lo menos una vez a la semana) de la situación existente en las diversas zonas de la ciudad. Con estos datos, se hacen mapas por computadora de los patrones de delitos y se exhiben en grandes pantallas elevadas. Esto, con el fin de hacer notorios los sectores en que no se han dado avances y, por tanto, pedir cuentas a los encargados de ellos.

En palabras de Rudolph Giuliani, al usar Compstat se alcanzaba la meta de prevenir el crimen en vez de reaccionar ante los delitos ya cometidos.

Con patrones identificados de manera temprana, los jefes de sector podían desplegar a sus oficiales a los lugares en que pudiera ocurrir un delito y arrestar criminales antes de que éstos hubieran delinquido, en lugar de esperar a que la respuesta a una llamada al 911 se diera a tiempo para detener a los escurridizos villanos.

Los reportes de Compstat eran distribuidos por todo el departamento de policía y, en consecuencia, todos sus miembros podían ver las estadísticas de quienes habían mejorado y de aquellos que no mostraban mejoría. Esta forma de actuar, según Giuliani, no era humillar a nadie, sino hacer ver a las personas que no lograban avances que alguien prestaba atención a lo que hacían y esperaba que mejoraran.

A través de Compstat, se logró tener un mecanismo excepcional de rendición de cuentas. De esta manera, se consiguió responsabilizar a los encargados de determinadas zonas y a sus oficiales, premiándolos públicamente si conseguían disminuir el número de delitos y sancionándolos o pidiendo la explicación del programa que llevaban a cabo si no lo conseguían.

### 3. *Trabajar en contacto con la ciudadanía*

Giuliani luchó contra lo que George Kelling llama *stranger policing*, esto es, contra el aislamiento de los cuerpos policíacos. Como resultado del profesionalismo de los oficiales de policía y su retraimiento en sus autos, los oficiales perdieron mucho contacto y familiaridad con el vecindario y sus residentes. Por lo tanto, se llevaron a cabo en Nueva York medidas para revertir esta tendencia, logrando que los habitantes de esta ciudad trabajaran conjuntamente con los oficiales de policía compartiendo un compromiso común: hacer de cada calle un lugar seguro.

### 4. *Estímulos a los elementos que cumplían con las expectativas*

En la ciudad dirigida por Giuliani se reforzó la obligación de rendir cuentas y se estimuló a los elementos que cumplían con las expectativas. Se implementaron también técnicas motivacionales a partir de ascensos. Así, por ejemplo, si un oficial pasaba 18 meses consecutivos en una determinada unidad, el departamento debía promoverlo automáticamente a la posición de detective de tercer grado, con un aumento significativo de salario.

Asimismo, el mejoramiento de las condiciones en que prestaban sus servicios los cuerpos policiales, su entrenamiento y la modernización de sus instrumentos de trabajo, fueron algunas de las técnicas utilizadas por Giuliani.

Las tácticas enunciadas hasta aquí, adecuadas a nuestro país, fueron parte del cúmulo de recomendaciones que Giuliani hizo al gobierno del Distrito Federal para erradicar la delincuencia. Sin embargo, si analizamos bien las propuestas enunciadas, nos daremos cuenta de que con ellas no se aporta nada nuevo en términos de reducción de la criminalidad. Lo que se logró en Nueva York fue que la policía de la ciudad volvió a hacer su trabajo aplicando métodos que no tienen nada de vanguardistas: pasearse por las calles y estar en contacto con los ciudadanos. Es cierto, se dieron más arrestos y más registros entre la población, pero esa es la labor normal y clásica de la policía. No es necesario pagar cuatro millones de dólares para que un despacho de consultoría haga recomendaciones a nuestras autoridades a partir de una teoría que no ha sido comprobada científicamente, o para que dé consejos más que soluciones constituyan perogrullo. Lo único que a nuestro parecer necesita la ciudad de México para reducir los índices delictivos es la aplicación de la ley. La mano dura no es la solución si ésta no se apega a la ley; y una vez que la ley se aplica sin miramientos de ningún tipo, la mano dura se hace intrascendente.

Ahora bien, es necesario tener claro que si el programa Tolerancia Cero de Giuliani tiene propuestas atendibles sobre los indicadores de gestión de los cuerpos policiacos y su experiencia ha servido en otras partes del mundo, éste es sólo un referente. Es claro que la Ciudad de México no es Nueva York. Diversos especialistas señalan que las diferencias entre ambas ciudades no sólo dificultan la aplicación de las medidas de Giuliani, sino que podrían significar un riesgo para la población.

Mario Arroyo, por ejemplo, señala tres diferencias de importancia entre el Distrito Federal y la ciudad que alberga la Gran Manzana: legales, culturales y geográficas. Coincidimos con Arroyo en esta aseveración. En primer lugar, los sistemas normativos y de justicia en Estados Unidos y México tienen diferencias marcadas. Para muestra, basta señalar que en el vecino país del norte la policía tiene más facultades para intervenir en materia de lucha contra la delincuencia.

En segundo lugar, la falta de una cultura de la legalidad en nuestro país se hace un impedimento de suma importancia para la política de tolerancia

cero. Como lo señala Cuauhtémoc Sánchez, cero tolerancia es la antítesis de una cultura más que arraigada en nuestro país: la de no asumir la responsabilidad de nuestros actos.

Finalmente, en cuanto al aspecto geográfico, Mario Arroyo sostiene que es más fácil reducir los índices delictivos en zonas específicas como la ciudad neoyorquina que en una como el Distrito Federal que tiene dimensiones y población gigantescas.

Tales son las diferencias que el criminólogo Mario Arroyo considera pueden ser un obstáculo al programa de Rudolph W. Giuliani. No obstante, podemos agregar otros de suma importancia. Por ejemplo, las causas por las que se cometen los delitos en nuestra ciudad son diversas a las predominantes en Nueva York. El mayor índice delictivo en el Distrito Federal es por delitos patrimoniales, mientras que en la ciudad estadounidense, en la época de Giuliani, no ocurrió esto.

Además, como indica Ernesto López Portillo, esta política de tolerancia cero (que muy bien puede traducirse en intolerancia), “recarga demasiado la expectativa en la intervención policial y México no tiene policías de calidad para hacer estrategias de intervención eficientes y legítimas”. Esto puede traer como resultado que en nuestra ciudad ocurran una serie de violaciones a los derechos humanos. Debemos tener en consideración que durante los ocho años de gestión de Giuliani, las denuncias interpuestas por detenidos brutalmente golpeados por la policía se multiplicaron. Como podemos apreciar, el miedo al abuso se torna latente y se acentúa si tomamos en cuenta que los policías mexicanos tienen un entrenamiento de tres a seis meses, mientras que los de Nueva York reciben adiestramiento durante dos años.

En este marco, se hace claro que se puede llevar a cabo una jugada muy peligrosa ya que, retomando las ideas de Ernesto López Portillo, lo que se quiere son resultados de calidad en el corto plazo con instituciones que no tienen un comportamiento de calidad. Los recursos humanos y su reconstrucción lleva tiempo y por lo tanto no se puede plantear como solución el señalar atajos para un proceso de reforma policial.

Como vemos, las acciones que pueden desprenderse de las recomendaciones de Giuliani son claras, lo que en verdad se torna oscuro es el panorama que puede darse con su ejecución. El señor Giuliani no nos dijo más que lo obvio: que hay que analizar, que hay que hacer un diagnóstico, que los policías deben ganar más dinero, que deben estar más capacitados. Nos

hizo ver solamente algo que ya sabemos y que se torna evidente desde el punto de vista estrictamente de proyecto de seguridad. De esta manera, los resultados que pueden arrojar sus recomendaciones son sólo mediáticas y tienen que ver con un esquema que se ha adoptado ante la imposibilidad de ofrecer resultados palpables en materia de seguridad pública. Este esquema sienta sus bases en la demagogia y es por ello que los problemas de fondo en esta materia no han podido resolverse.

Entonces la relación que existe en nuestro país entre seguridad pública y la demagogia por parte de los gobiernos encargados de implantarla se torna también en un lastre con el que se debe luchar si en verdad se desea construir un sistema que garantice en forma adecuada el pleno disfrute de un Estado de derecho.

#### VIII. LA SEGURIDAD PÚBLICA HOY. REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Lo antes señalado nos demuestra que si bien la legislación en materia de seguridad pública, así como la penal propiamente dicha y procesal penal, además de otros ordenamientos vinculados a este ámbito competencial no son la panacea, tampoco puede argumentarse que es por el régimen jurídico existente que los cuerpos policiales y en general todo aquel órgano competente de seguridad pública, desde la prevención hasta la ejecución de penas no son eficientes ni eficaces, en virtud de que la legislación no regula debidamente sus atribuciones. Aquí reiteramos que si bien el marco jurídico puede ser reformado adecuándose a la cambiante realidad, y si los recursos económicos tienden a incrementarse permitiendo la modernización del equipo para el combate al delito, llegaremos a concluir que lo que realmente ha fallado es el elemento humano. Sin embargo, la falla de este elemento tiene relación directa con la transformación del Estado, con la recomposición de fuerzas políticas, con el desgaste y rezago de instituciones fundamentales, con la descalificación de prestadores de servicios públicos, con la desvinculación de la comunidad y también con influencia de los medios masivos de comunicación. Es elemental que para el combate a la delincuencia no se requiere ni mesianismo ni iluminismo. Basta con aplicar la ley. Por tanto, ya sabemos los qué, pasemos a los cómo y con qué.

Es frecuente tratar el tema de seguridad pública sobre todo en su mención de “inseguridad”, lo grave y de fondo es la comisión de delitos. Por lo

tanto, el denominado problema de inseguridad consiste en la consecuencia del incremento de la delincuencia. De este modo, si la conducta antisocial es un fenómeno en donde confluyen elementos de carácter económico, político o social —separada o conjuntamente— no es comprensible que el ataque al delito sólo se pretenda realizar mediante los cuerpos policiales. Es simplista y demagógico reducir el combate a la delincuencia mediante la acción exclusivamente policial. No cabe que del tejido social se extraiga al delito como si estuviera ajeno al campo de cultivo que lo produce.

Normalmente, a la seguridad pública se le imputa como primer objetivo el mantener el orden público, concepto de suyo altamente politizado y que responde a la ideología del grupo gobernante. La tarea policial debe de ir en muchos de los casos identificados como de “orden público” después de la operación política, ya que alterar el orden es provocar conflictos que pueden desencadenar represión. De ahí que el objeto prioritario de la seguridad pública deba ser proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.

La violencia legal —esto es, el aplicar la ley haciendo uso de la fuerza como consecuencia del incumplimiento o validación de la norma jurídica— sí existe, es válida y debe ser reconocida. No es una entelequia, sino una característica esencial de las disposiciones jurídicas que las diferencia precisamente de los convencionalismos sociales y preceptos religiosos. La violencia legal representa la posibilidad más buscada de la población para confiar en un sistema jurídico que reconozca y proteja sus derechos. Es jurídicamente inaceptable simular o hacer selectivo, y por tanto arbitrario, que los cuerpos de seguridad pública se inhiban de la aplicación de la ley mediante el uso de la fuerza que fundada y motivadamente deben ejercer.

También es destacable que una de las mayores causas en el incremento de hechos delictivos está referida a la impunidad. Quien comete un delito lo hace fundamentalmente por tres razones: 1) voluntad para su comisión; 2) expectativa de beneficio a obtener, y 3) la posibilidad real de no ser detenido. De todas ellas, no cabe duda, el hecho de que existan pocas probabilidades de ser detenido es la causa más determinante para la comisión de delitos. Por otra parte, si a esto agregamos que, la más lacerante de las manifestaciones de impunidad se basa en que ya habiendo participado hasta el juzgador en la emisión de una orden de aprehensión o de reaprehensión, el delincuente siga en libertad, podemos colegir que una de las formas de prevenir el delito es que el delincuente esté en reclusión aun cuando lamentablemente en esos centros los espacios estén sobrepoblados.

Debe reafirmarse y aceptarse que la sanción a la comisión de hechos delictivos tiene como primer consecuencia la contraprestación que el propio legislador, en representación de la sociedad, señala para aquel que viola principios de convivencia social. Otros efectos serán el de ejemplaridad, el de expiación y también el de readaptación y reinserción social; pero no hay que alterar el orden, nadie acude voluntariamente a un centro de reclusión pretendiendo ser readaptado, sino que el que llega en principio es por ser presunto responsable de un hecho delictivo.

Cada vez es más evidente que la prevención del delito debe ir aparejada con la investigación de su *modus operandi* y del delincuente. La separación tajante e indiscriminada de esos ámbitos favorecen a la comisión del delito, al mismo tiempo que el delincuente cada vez se organiza mejor y los cuerpos de seguridad pública parecen estar no sólo distanciados, sino incluso confrontados.

Particularmente, la institución del Ministerio Público requiere una reorganización estructural que fortalezca las áreas sustantivas de sus agentes y los de la Policía Judicial y Servicios Periciales, evitando que las funciones administrativas cuenten con mayores recursos. Asimismo, debe erradicarse la pulverización de la institución mediante la figura de fiscales especiales, ya que habiendo tanta especialización puede llegarse al establecimiento de “fiscales especiales para delitos comunes”.

Hoy en día, se debe enfrentar una nueva realidad delincuencial que obliga al legislador no sólo a pensar en penalidades mayores o en cuestionar la edad de aquel que puede estar sujeto al derecho penal, sino inclusive a lo que significan las leyes de normas mínimas sobre readaptación social del sentenciado, a la eficiencia de nuestro sistema de reclusorios en todo el país, del sistema de libertades anticipadas, del sistema de libertades provisionales y caucionales, de tipificación de conductas delictivas, de respeto a los derechos humanos, claro está, sin descuidar que el servidor público y la víctima también gozan de este tipo de derechos. No aceptamos el romanticismo penal, pero tampoco un sistema político que alcance imágenes de autoritarismo que llegue a la represión.

La seguridad pública se rige por la ley, no por la ideología. No es materia de disputa entre partidos, sino asunto vital de la colectividad que se resuelve, enfrentando de manera directa al delito que es muestra de ilegalidad e impunidad.

El compromiso esencial del Estado de derecho se inspira en la necesidad de que impere la ley y de que exista una convivencia civilizada. El diálogo

es para unir al Estado y a la sociedad en un combate efectivo contra el delito, en el que es preciso unir propuestas e inteligencias en contra de la delincuencia que limita el ejercicio de nuestras libertades.

A nadie escapa que el incremento de los índices delictivos hace en la práctica que las libertades de los mexicanos se vean coartadas o regateadas. Así, los ciudadanos temen salir a las calles, parques y lugares públicos debido a que los derechos humanos son transgredidos por la violencia delictiva y por la delincuencia organizada. Y qué decir del continuo ataque de los delincuentes al derecho de la propiedad y a la libertad física de las personas cuando hay casos de asaltos, secuestros y otras conductas similares.

Hay que recordar que el temor social producido por el embate delictivo puede paralizar al dinamismo social y deteriorar el Estado de derecho con la consecuente pérdida de confianza en la autoridad por falta de protección. Hoy, queda nuevamente demostrado que se debe encarar con determinación el justo reclamo por una mayor seguridad. Debe buscarse una solución mediante la aplicación de moderna tecnología, mejor armamento, puesta en marcha de refozamiento en la vigilancia, y, sin dudarlo, con mejores policías, más profesionales y más capacitados.

También es indispensable que la seguridad pública se analice desde la prevención del delito, la procuración y administración de justicia y la ejecución de penas hasta la readaptación social del delincuente.

Sólo así, en un todo integral se podrá combatir con eficiencia y sin fisuras a la delincuencia, y fortalecer el acceso a la justicia, algo que es característica fundamental del Estado constitucional y de derecho.

Uno de los retos para demostrar que hay sensibilidad política en el combate a la delincuencia debe mostrarse en los hechos, no con falsas expectativas o promesas.

Si bien erradicar completamente el delito es imposible, sí podemos prevenirlo y atacarlo con oportunidad, teniendo siempre presente que las instituciones de administración de justicia, su competencia es respecto de efectos de cuyas causas no les corresponde atender o resolver.

Cumplir con la función de seguridad cubriendo gran número de personas y extensión territorial obligan a que los mandos de los cuerpos policiales tengan mayores atribuciones y ámbitos territoriales más delimitados. Ya no debe ser centralizado el manejo normativo y operativo de esos cuerpos policiales. Lo único que debe fijarse centralmente son las políticas, lineamientos y criterios generales de operación, desconcentrando la opera-

ción directa. Además de esto, deben operarse centralmente los cuerpos especializados de combate al delito.

Finalmente, hay que afirmar que existe un vínculo indisoluble entre ley y seguridad, pues sólo la aplicación estricta de la ley impide la impunidad y la arbitrariedad vengan de donde vengan. Si la policía se somete a la letra de la ley, todos los sectores del tejido social y del Estado, todos los individuos y grupos independientemente de su ideología política deben también someterse al imperio de la ley. No puede haber excepciones, pues se fomentaría la anarquía, que es el ambiente más adecuado para la inseguridad y en la que perdemos todos. Si nadie está dispuesto a justificar a los delincuentes, por el daño que les producen a los demás, tampoco es válido agregar razones políticas para producirle daño a la sociedad. Por eso, la única forma de construir una sociedad es que se aplique la ley sin distingos. Como decía Pascal, la justicia requiere de la fuerza, pero la fuerza debe ser socialmente justa.

Por todo esto, es necesario consolidar un régimen de seguridad pública a la altura de las necesidades de nuestro país, y, para esto, se requieren reformas legales. Estas reformas, en nuestra opinión, deberían contener, entre otros, los siguientes cambios en la estructura del sistema de seguridad pública:

- establecer la facultad para que la autoridad en materia de seguridad pública realice investigación previa a la comisión del hecho delictivo, y no sólo cuando éste ya se cometió. Ésta será la más auténtica medida de prevención del delito;
- que la Policía Preventiva y la Policía Judicial queden bajo un mismo mando, dándole una integración completa a la investigación del delito y persecución del delincuente;
- expedir una ley contra la delincuencia organizada por delitos del fuero común, aplicando avances científicos y tecnológicos para combatir con eficacia esa forma de criminalidad;
- expedir una ley que regule las relaciones laborales entre el gobierno federal y los gobiernos locales y los trabajadores integrantes de los cuerpos de seguridad pública, con la posibilidad de transformar sistemas como los de las cajas de previsión de la policía en auténticos órganos de seguridad social para los elementos de los cuerpos de seguridad pública, y

—regular que los centros de reclusión y penitenciarias formen parte del área de seguridad pública y no sólo unidades administrativas de gobierno.

Asimismo, las instituciones competentes en el combate integral del delito, desde su prevención hasta la ejecución de penas en su actuar deben considerar temas como:

- justicia de barandilla que permita lograr mayor prevención del delito;
- combate a la delincuencia organizada por delitos cometidos del fuero común, ya existe la legislación en materia federal y sólo representan esos delitos cerca del 5% del índice delincencial. El restante 95% son del fuero común, por lo que debemos de dotar a las instituciones de prevención y procuración de justicia, así como a los juzgados, de instrumentos más modernos y científicos para el combate a la delincuencia organizada;
- capacitación, actualización y profesionalización de los cuerpos de seguridad pública;
- modernización y dignificación de la infraestructura penitenciaria considerando que en primer término quienes se encuentren recluidos es para cumplir una sanción y que no de los efectos finales deberá ser la búsqueda de su readaptación y reinserción sociales;
- la conveniencia de la modernización de la estructura administrativa para combatir el delito;
- la participación de la ciudadanía en la prevención e investigación del delito, mediante el establecimiento de un sistema de información vecinal hasta la viabilidad de regular la denuncia anónima;
- la coordinación con los municipios circunvecinos en el combate al delito;
- establecer un porcentaje permanente de la asignación presupuestal en materia de seguridad pública;
- aplicación de tecnología de punta para la formación de bancos de datos, servicios periciales, intercomunicación e infraestructura;
- establecimiento del servicio civil de carrera;
- revisión de la edad penal en delitos graves;
- revisión de la despenalización de conductas para ser tratadas por vías alternas de administración de justicia y en su caso, aumento de penalidad a conductas antisociales;

- combate a la portación ilegal de armas de fuego, exigiendo estricta aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- revisión del sistema de libertad anticipada;
- establecimiento del sistema de inteligencia para la ejecución de acciones preventivas o predelictivas. En este sentido cabe la posibilidad que la investigación y persecución de los delitos incluya también la investigación anterior a la comisión del hecho delictivo para no beneficiar al delincuente.

Éstas son algunas de nuestras propuestas. Sin duda existe mucho más por hacer, pero debemos tomar en cuenta que, si en realidad se desea que el sistema de seguridad pública de nuestro país sufra un cambio real, tenemos que empezar realizando acciones concretas y de fondo que contribuyan a este fin y no sólo se vuelvan pronunciamientos retóricos.