

## LA SEGURIDAD PÚBLICA: MÁS ALLÁ DE POLICÍAS Y LADRONES

*Pedro José Peñaloza*

*“El verdadero orden social,  
económico y político  
es el conjunto compensado  
y armónico de todas las libertades”*

Manuel Silvela, 1890

México afronta una severa crisis de seguridad pública. Esto parece ser admitido por todos. Ahora, desde todas las esferas se reconoce que hay problemas graves en la seguridad pública. Escuchamos y vemos a cualquier integrante del Poder Legislativo, de la sociedad civil y del mundo académico opinar y proponer soluciones.

Las discrepancias fundamentales consisten en cómo afrontar los problemas actuales de nuestro país en esta materia. De nueva cuenta nos encontramos con las antiguas recetas, ya conocidas y reprobadas, como lo son las visiones exclusivamente punitivas y reactivas que no han servido para resolver de manera integral los problemas centrales de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.

Las voces de siempre están presentes en estas nuevas circunstancias; parece que este mecanismo remiso continúa siendo el favorito de quienes, una y otra vez, han conducido al aparato de justicia a terrenos sin salida y llenos de complicaciones.

Los resultados que nos presentan los adalides de la seguridad pública están a la vista. Una delincuencia desatada, violenta y generalmente mejor capacitada que la policía. Los vaivenes de la política han hecho que los mismos personajes que han traicionado o que han fracasado en esta

materia sigan vendiendo su supuesta experiencia a gobernantes, quienes, por su novatez o ignorancia, les han creído.

Nuestra policía se formó y proliferó al calor de la improvisación y de la ocurrencia. Nuestros policías fueron escogidos como un recurso para combatir la delincuencia, pero con la premisa básica de que dichos nuevos policías habían formado parte de las filas de la delincuencia misma. Es decir, se creyó que era posible controlar y ganar la batalla a los criminales si se metía al enemigo en casa. Los resultados fueron desastrosos y aún los padecemos. Este experimento nos ha costado un retraso impresionante en la conformación de una fuerza policial confiable y preparada.

Los argumentos en descargo de la anterior visión son inaceptables; de ninguna manera podemos soslayar que la edificación de la institución policial fue dañada de origen y lo fue a partir de creer que el desarrollo nacional tenía prioridades más importantes que la “simple policía”. La policía no era tan importante como nuestra inserción en el comercio internacional.

Se olvidó que el concepto de seguridad estaba arraigado en la estructura de la organización social desde varias centurias atrás, todavía en el siglo XVII la noción de la policía era muy amplia y se aplicaba para los más variados ámbitos de la vida cotidiana. Hasta antes de la Revolución Francesa la llamada “ciencia de la policía” concebía sus funciones como “el arte racional de gobernar” y sus actividades iban desde la administración de la ciudad hasta la limpieza de las calles.<sup>1</sup>

Craso error el que se cometió al formar una policía de sótano y extraída de la delincuencia; era no entender el concepto de la seguridad pública en su visión estabilizadora y de confianza ciudadana.

Decir que a finales del siglo XIX México era un país en formación no es suficiente. Ya había experiencias alentadoras en Europa que mostraban un camino para conformar un órgano policial preparado y confiable. Más bien estamos en presencia del análisis de una experiencia fallida que priorizó lo urgente sobre lo importante.

La policía mexicana, mejor dicho la seguridad pública, como concepto integral e integrador, ha sufrido un proceso errático y desgastante que nos ha llevado a dar tumbos y no tener una mínima ruta que proporcione certidumbre y confianza.

---

<sup>1</sup> *La Policía en México, breve historia de un concepto y de una institución*, Ediciones de la Policía Federal Preventiva.

Nuestras alarmantes limitaciones tienen orígenes históricos. Ya desde el siglo XVIII se construyó un aparato judicial que dio prioridad a la elaboración de leyes más rígidas y castigos más severos —las cárceles en esa época eran espacios en tránsito para la punición, no el castigo mismo— separando el delito de su origen social, filosófico o psicológico. La mentalidad de las élites gobernantes de la época no libró ninguna importante batalla —no existía en el imaginario de la época ese discernimiento— por construir una sociedad mejor con individuos mejores, con igualdad de oportunidades en el andamiaje social; su objetivo fue edificar una comunidad que generara riqueza económica y seguridad para quienes invertían en el modelo económico imperial.<sup>2</sup>

Un punto de inflexión, crucial, para ubicar este largo peregrinar de la seguridad pública en México es la primera Constitución del México Independiente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que plantea por primera vez y claramente el problema de la seguridad. Sólo que la seguridad de la que se habla en ella es territorial y federal, es decir, la seguridad del Estado no la de los ciudadanos, y como tal su responsabilidad recaía en las fuerzas armadas por lo que era atribución del Presidente recurrir a las milicias locales con el fin de garantizarla.<sup>3</sup>

Hoy necesitamos dar una respuesta a fondo al gravísimo y extremadamente preocupante problema de la inseguridad pública. Para ello, necesitamos romper con la vieja visión esquemática, unívoca y depredadora, que sólo ve en la inseguridad pública la oportunidad para llenar las cárceles y el fomento de penas a diestra y siniestra.

Es decir, necesitamos un nuevo paradigma para nuevos problemas, lo que exige colocar el paradigma de la prevención del delito como la alternativa global a una cultura dominante que ha hecho que la inseguridad pública se vea sólo como un asunto entre policías y ladrones.

En efecto, las posibilidades de colocar nuevas propuestas en el escenario nacional implica desplazar culturalmente la tesis que *sólo* ve en el castigo y en la represión la solución a problemas que tienen origen estructural.

Por supuesto, ganar la batalla a los “represivos” no es fácil; tienen tras de sí el apoyo de una sociedad desesperada y temerosa que, ante el

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

crecimiento del problema, lo que exige son soluciones rápidas y ahora. Este clamor popular no es cualquier cosa, es ni más ni menos el cargamento ideológico e histórico con que fue inyectada la comunidad.

Sin embargo, no hay otro camino, o damos la batalla a esta línea de actuación o seguiremos caminando en arenas movedizas que pueden devorarnos irreversible y paulatinamente.

Evidentemente, nuestras propuestas están acompañadas de un genuino espíritu justiciero que busca darle salidas, precisamente, a las demandas ciudadanas. Queremos disminuir los índices delictivos, queremos abatir la impunidad, queremos modernizar los cuerpos policiacos, queremos derrotar a la corrupción. Por supuesto, todo esto y más, pero habría que recordar que todas estas demandas son efectos y no causas de nuestra crisis. Pongamos entonces las cosas en su lugar: los caballos jalando a la carreta y no con la visión tradicional en que la carreta quería jalar a los caballos.

Para poder modificar la mencionada ecuación tradicional tenemos que ubicar a los principales nudos que asfixian las posibilidades de un nuevo modelo de seguridad pública. En lugar de sólo hablar de policías y delincuentes tenemos que explorar otros caminos que son consustanciales y básicos en la inseguridad pública.

¡Claro!, para quienes no están acostumbrados a concebir a la seguridad pública como lo que es, una categoría social, les parecerá absurdo e inclusive disparatado hablar de indicadores sociales y económicos en lugar de sólo averiguaciones previas y flagrancia del delito.

## BREVE REVISIÓN AL MARCO INTERNACIONAL

El comportamiento violento no es privativo de nuestro país. México está inserto en la geografía de la violencia que le corresponde a nuestra región, es decir, nuestra cuota con la negación de la convivencia pacífica.

La violencia en la región ha adquirido dimensiones impresionantes. En América Latina se cometen 140 mil homicidios al año; cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días anuales de vida saludable por causa de la violencia; 28 millones de familias son sujetas a hurto o robo en un año o, para decirlo de manera más contundente, 54 familias son víctimas de robo cada minuto; aproximadamente una por segundo. La violencia,

medida por cualquiera de estos indicadores es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo.<sup>4</sup>

#### LA VIOLENCIA SOBRE LA PROPIEDAD VÍCTIMAS DEL ROBO Y ASALTO EN LA FAMILIA

<i>Ciudad</i>	<i>% de la población</i>
Guatemala	54.9
México	47.7
El Salvador	47.1
Venezuela	43.9
Ecuador	39.2
Colombia	37.4
Perú	36.8
Honduras	36.3
Nicaragua	35.7
Paraguay	35.1
Argentina	34.2
Brasil	33.9
Bolivia	32.8
Costa Rica	32.7
Chile	32.0
Panamá	25.1
Uruguay	21.4
Promedio de América Latina	30

*Fuente:* LatinoBarómetro y Estudios de Caso, 1999.

La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, aproximadamente 14.2 por ciento del PIB latinoamericano (168 millones de dólares). Y en capital humano se pierde

<sup>4</sup> Londoño, J. L., y R. Guerrero, *Violencia en América Latina, epidemiología y costos*, Red de Centros de Investigación, VID, Documento de Trabajo R-375, agosto, 1999.

1.9 por ciento del PIB; este porcentaje equivale al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente 4.8 por ciento del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan el 2.1 por ciento del PIB, porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas.<sup>5</sup>

La violencia criminal en Latinoamérica (y en el mundo en general) afecta mucho más las áreas urbanas que las rurales, y dentro de las primeras, mucho más las ciudades grandes que las pequeñas. Esta conexión, aunque raras veces cuantificada, es ya parte de nuestro subconsciente: nuestras pesadillas criminales ya no ocurren en desolados pasajes en el campo, sino en el centro de una gran ciudad, entre rascacielos e indiferentes peatones.<sup>6</sup>

Varias hipótesis han sido planteadas para explicar la asociación positiva entre crimen y tamaño de ciudad. Una posibilidad es que las ciudades más grandes tienen mejores víctimas: sus habitantes son más ricos y tienen, en general, mayor proporción de bienes que pueden ser robados y enajenados. Otra posibilidad es que las personas con mayor propensión a convertirse en criminales están excesivamente concentradas en las grandes ciudades, bien sea por que el ambiente urbano propicia las conductas delictivas, o porque hombres jóvenes u otros grupos de alto riesgo tienden a migrar más que proporcionalmente hacia las ciudades. La última posibilidad es que la probabilidad de arrestar (y condenar) a los que violan la ley es menor en las ciudades, ya sea por la existencia de rendimientos decrecientes en la producción de arrestos, o por que las grandes ciudades (usualmente agobiadas por todo tipo de necesidades) no invierten lo necesario en policía y justicia, o incluso porque la cooperación con la fuerza pública es menor en las ciudades grandes.<sup>7</sup>

La evolución de la violencia en nuestra región ha sido creciente y generalizada tanto en el continente como en el Caribe; los niveles de asesinatos que se habían mantenido en un rango relativamente estable durante varias décadas se han incrementado drásticamente.

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Gaviria, Alejandro y Carmen Pajés, *Patterns of crime victimization in Latin America*, Mimeo, Washington, BID.

<sup>7</sup> *Idem.*

En 1992, las cifras agregadas para la región en su conjunto se duplican frente a la década de los años 80, hasta alcanzar la suma de 30.7 asesinatos al año por cada 100 mil habitantes. Esa misma cifra fue de 12.5 en 1960, de 10 en 1979, de 14 en 1980 y de 16.9 en 85. Este es el indicador de violencia más simple: es más del doble que el de cualquier otra región del mundo y es seis veces mayor que el promedio mundial.<sup>8</sup>

TASA DE HOMICIDIO, PAÍSES DEL ESTUDIO, 1980-1995

	1980	1982	1990	1995
<i>México</i>	18	18	18	20
<i>D. F.</i>	10	12	14	20
<i>El Salvador</i>	40	55	72	139
<i>San Salvador</i>				90
<i>El Colombia</i>	5	42	88	80
<i>Cali</i>	30	70	88	110
<i>Venezuela</i>	12	10	18	35
<i>Caracas</i>	18	14	28	52
<i>Perú</i>	2	3	5	10
<i>Lima</i>				25
<i>Brasil</i>	12	14	25	32
<i>Río de Janeiro</i>			90	105
<i>América Latina</i>	15	18	25	30

Fuente: Estudios de Caso de la Red de Centros de Investigación del BID.

Es decir, no podemos, por salud mental y pública, darle un vuelco a la seguridad pública en su acepción más amplia si nos concretamos sólo a escribir de los ecos que produce una sociedad organizada para la competencia y para el fomento de la violencia. Sí, un conglomerado de seres

<sup>8</sup> Palabras del Secretario General de la OEA en el Seminario sobre Violencia Criminal Urbana, Río de Janeiro, 2 de marzo de 1997.

humanos que desarrollan su vida cotidiana en un territorio hostil e inequitativo que necesita no sólo que se le ordenen normas que respetar, sino bases de convivencia adecuadas para disminuir los costos humanos y ofrecer un clima propicio para la diversidad, las discrepancias, pero con arreglos civilizados en donde el punto de desencuentro no sólo sea la comida o el confort.

Sí, necesitamos arreglar a la sociedad en las áreas que provocan irritabilidad y descontento, después de ello, de haber hecho un verdadero esfuerzo institucional y social, *ahora sí*, se podrá aplicar la ley sin la carga social que subyace en sociedades que edifican su crecimiento en la pobreza de las mayorías.

Por ello, en este ensayo presentamos “fotografías” de las variables que a nuestro juicio influyen de manera determinante en la inseguridad pública de nuestro país. Nuestra convicción es que la inseguridad pública tiene orígenes multifactoriales, no es sólo un aspecto el que provoca las conductas delincuenciales y violentas de los seres humanos. Están presentes causas ajenas a la voluntad del individuo, es decir, dinámicas sociales que colocan a las personas en determinada circunstancia, lo cual le puede dar un rol determinado en el cuadro general de la inseguridad como víctima o victimario.

## LOS JINETES SOBRE LOS QUE CABALGA LA INSEGURIDAD PÚBLICA

Es obligación ineludible de cualquier analista que se respete tratar el tema de la inseguridad pública evitando ver sólo los efectos que provoca ésta. Necesitamos indagar qué está pasando en los circuitos internos de la sociedad. Exige buscar y encontrar respuestas al comportamiento violento y enfermo de seres humanos que asesinan a otros por despojarlos de bienes materiales, por conflictos pasionales, impulsados por rencores y subjetividades, por demostrar superioridad y hegemonía momentánea.

Pocos temas como éste exigen de un estudio multidisciplinario y multiinstitucional. La seguridad pública necesita atenderse urgentemente y ubicar los placeres y los pesares de los seres humanos. Hacerlo de otra manera es caminar por esa larga y sinuosa vereda que han marcado los que hoy nos tienen en esta grave circunstancia. Indaguemos, descubramos, ubiquemos en dónde estamos, qué hacemos de nuestra vida cotidiana; posiblemente descubramos más que si sólo vemos patrullas, armas, cárceles, delincuencia. Violencia sin fin.

## LA POBREZA

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) considera pobre a quien percibe menos de 120 dólares por mes en la zona urbana y menos de 78 en las rurales.<sup>9</sup> En esta lógica, 40 de los hogares en México es pobre. Geográficamente la pobreza se concentra en la región centro-sur del país (Oaxaca, Guerrero y Chiapas).

De la pobreza, 30 por ciento se encuentra en los estados de México, Veracruz y Puebla. La pobreza se reduce en poco más de un punto porcentual por cada aumento de 1 por ciento del ingreso medio. De la pobreza 30 por ciento es atribuible a bajos y desiguales niveles educativos.

El gasto contra la pobreza se divide en: 47 por ciento a inversión en infraestructura, 43 por ciento a capital humano y 10 por ciento a la creación de oportunidades de ingresos.<sup>10</sup>

Según resultados preliminares del Comité para la Medición de la Pobreza, convocado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),<sup>11</sup> en el país habría 6 millones de hogares en pobreza extrema, lo cual quiere decir que aproximadamente 26 millones de mexicanos carecen de los recursos para tener una vida digna, en estos casos se ubica 75 por ciento de menores de cinco años que padecen desnutrición grave y moderada. Estas cifras, de por sí graves, contrastan con las utilizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de 1999, que apuntan que la cantidad de pobres es diferente al número mencionado porque habría 2.9 millones de hogares en condiciones de indigencia, lo cual significa que poco más de 13 millones de connacionales sobreviven con un ingreso mensual por hogar igual o inferior a 1,831 pesos.

En el escalafón siguiente estarían los pobres, es decir, familias cuyo ingreso mensual oscila alrededor de 3,900 pesos; en este renglón estarían 5.5 millones de familias, lo cual se traduce en 25 millones de pobres.

Si sumamos el número de mexicanos indigentes pobres, 38 millones estarían apenas sobreviviendo económicamente.

En contraste, 0.16 por ciento de la población de México acapara el equivalente a 20 por ciento del PIB (Producto Interno Bruto); 163 mil 701

<sup>9</sup> Informe de la CEPAL 2001.

<sup>10</sup> Revista *Nexos* 2002, Rodolfo de la Torre.

<sup>11</sup> 18 de marzo, informe dado a conocer por la secretaria Josefina Vázquez Mota.

inversionistas poseen 1 billón 190,230.5 millones de pesos; 43.4 por ciento del valor total de las acciones en la Bolsa Mexicana de Valores es propiedad de extranjeros.

El valor concentrado de los recursos invertidos en acciones y títulos de empresas relacionadas con la industria de las telecomunicaciones y los grupos financieros supera en tres veces el ingreso nacional disponible.<sup>12</sup>

Nuestra tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita en México entre 1940 y 1981 fue de 3.2 por ciento, mientras la tasa de crecimiento per cápita entre 1981 y 2000 fue de 0.5 por ciento. De tal manera se necesitarían 13 años para duplicar el ingreso per cápita si la economía mexicana creciera 7 por ciento anual. Ahora, si la economía crece sólo 3.2 por ciento anual, habremos de necesitar 35 años para duplicar el ingreso per cápita.

Claro, un mexicano podría duplicar su nivel de vida en sólo 22 años si se tuviera una estabilidad de tasa de crecimiento de 3.2 por ciento anual. Lo terrorífico es que si la economía creciera a la tasa promedio de los últimos 20 años un mexicano promedio podría duplicar su nivel de vida en sólo ¡146 años!<sup>13</sup>

Según voceros oficiales, como es el Secretario del Trabajo, Carlos Abascal Carranza, la economía crecerá 1.7 por ciento y se crearán 300 mil empleos,<sup>14</sup> con lo cual el panorama económico para los mexicanos, sin ser catastrofista y teniendo una proyección histórica, se torna muy complicado.

Por otra parte, si vemos rápidamente el renglón de los salarios nuestra mano de obra se ha convertido en una de las más baratas del mundo. En la última década el sueldo pasó de 1.48 a sólo 1.80 dólares por hora, los trabajadores estadounidenses ganan 8 veces más, los franceses 4 veces más y los chilenos 1.2 veces más que los nacionales.

Los trabajadores de México no han recibido los beneficios de los aumentos en la productividad. Mientras en Estados Unidos los salarios pasaron de 10.78 dólares a 14.17 dólares por hora, en Francia de 6.98 a 7.8 dólares la hora; y en Chile de 1.06 a 2.18, en nuestro país se paga sólo 1.80 dólares la hora.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Boletín de la Bolsa de Valores*, enero de 2002.

<sup>13</sup> Con cifras del INEGI y Banco Mundial.

<sup>14</sup> *La Jornada*, 28 de enero de 2002.

<sup>15</sup> Véase el estudio de Laura Juárez Sánchez, Coordinadora del Área de Investigación de la Universidad Obrera, abril de 2001.

En contraste, referente a la productividad, los trabajadores de México reportaron un aumento de 43.4 por ciento, en tanto en Estados Unidos aumentó su productividad en 38.7 por ciento; Canadá 16.9 por ciento y Japón 23.7 por ciento.

#### DIFERENCIAS SALARIALES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
México	2.10	2.13	1.29	1.34	1.58	1.61	1.90	1.80
E.U.A	11.70	12.01	12.31	12.72	13.10	13.43	13.85	14.17
Francia	7.47	7.56	8.80	8.74	7.88	8.02	7.83	7.8
Chile	1.43	1.51	1.92	2.11	2.28	2.22	2.13	2.18

México, como se ve, tiene serios problemas de carácter estructural. Entre ellos, la recaudación tributaria ejemplifica nuestras serias limitaciones para crecer e invertir.

#### RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

México	10.2% del PIB
El Salvador	16.8% del PIB
E.U.A.	22.02% del PIB
Suecia	52.20% del PIB

Fuente: SHCP.

El desempleo es una variable económica que es detonante para cualquier sociedad ya que detrás de las generalmente frías cifras de las personas desocupadas hay angustias, tristeza, rabia, impotencia, desesperanza, cuyos estados de ánimo son malos consejeros y resortes indiscutibles para que los desempleados y sus familias entren al mundo del delito.

Según analistas, ubican en 3 por ciento el desempleo abierto para 2002,<sup>16</sup> en contraste con 2.4 por ciento que ha admitido el Secretario del

<sup>16</sup> Rodolfo Campuzano, Analista del INVEX, Grupo Financiero.

Trabajo, quien declaró que al terminar el año pasado se perdieron 382 mil empleos en el sector formal de la economía.<sup>17</sup> Incluso segmentos empresariales indican que este año habrá 2 millones 800 mil desempleados.

Como se ve, la situación no está nada fácil. Se cree que será dentro de 10 años cuando México logre crear el número de empleos que necesita. Atender y superar el desempleo será el reto más importante del país, ya que cada año se suman más de un millón de personas a la fuerza laboral y después de varios años nuestra economía no ha podido darles cabida.

Se habla de que el reto es estimular la planta productiva, recuperar los 382 mil empleos formales perdidos en 2001, captar más de 13 mil millones de dólares de inversión extranjera de manera directa e inducir un crecimiento del PIB por arriba del 1 por ciento. El crecimiento económico de este año se calcula que sólo incorporará de 125 a 175 mil nuevas plazas, cifra que apenas compensará parcialmente el empleo perdido en 2001.<sup>18</sup>

La pregunta clave que tenemos que hacernos es: ¿Cuál es el destino de los desempleados? Como se sabe, las actividades de la economía informal son el refugio de millones de mexicanos que carecen de trabajo formal.

Diversas cifras coinciden en que en México existen aproximadamente 18.9 millones de personas que trabajan en el sector informal, de las cuales 600 mil se incorporaron al sector informal el año pasado, 650 mil trabajaron como vendedores ambulantes en 2000.

Unos, mejor dicho muchos, encuentran en el mercado informal una fuente de ingresos, pero ¿acaso todos los desempleados o subempleados se incorporan a este mercado? Es obvio que no, y seguramente algunos están involucrados en actividades ilícitas.

## EL LARGO DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN

Sin duda, la educación es factor fundamental para el desarrollo de la sociedad. Es impensable construir nuevos andamiajes sociales, económicos y culturales sin tener una política educativa extensa, sólida y moderna.

La educación representa la principal palanca para procesar cambios y reinventar a cualquier formación social. En efecto, la educación como política de Estado debe traspasar las viejas fronteras de mensajes unívocos

<sup>17</sup> *El Financiero*, jueves 24 de enero de 2002.

<sup>18</sup> Julio Millán, Presidente de Consultores Internacionales, 29 de enero de 2002.

y autoritarios hacia un planteamiento que convoque a las fuerzas sociales a sumarse a iniciativas que favorezcan que niños y jóvenes ingresen al mundo de la educación, cuidando la delgada frontera entre los valores nacionales esenciales, la laicidad y la libertad educativa que pueden ejercer los particulares. Lo verdaderamente trascendente es que la población infantil y juvenil ingrese a los servicios educativos, pero que se mantenga en ellos más allá de los siete años promedio en que estamos atrapados en la actualidad.

Nuestra circunstancia nacional en materia educativa tiene problemas serios; la población de 15 años y más por nivel de instrucción es de 63 millones 672 mil 367, con primaria incompleta 18.3 por ciento, con primaria completa 18.8 por ciento, con secundaria y carrera técnica incompleta 5.5 por ciento y con secundaria y carrera técnica completa 18.5 por ciento.<sup>19</sup>

La población de 6 a 14 años es de 19 millones 981 mil 113. De este total 12.7 por ciento no sabe leer y escribir, y de este porcentaje 13 por ciento es de mujeres y el 12 por ciento de hombres.

Una de las preocupaciones centrales es que la escuela se confirme como un factor protector para los niños, sobre todo en los primeros años, en donde la escuela sí puede representar un elemento cohesionador y formador de las nuevas generaciones. Por supuesto, no cualquier escuela, sino la que le proporcione al educando los elementos positivos que favorezcan su desarrollo integral.

Por ello, es preocupante que en el universo de la población escolar de 6 años y más que no asiste a la escuela sea porcentualmente mayor a los que sí asisten. Las cifras son de llamar la atención: de los 83 millones 653 mil 480 que constituye el total, 68.2 por ciento no asiste a la escuela. Es notorio e ilustrativo el hecho, contundente y evidente, de un comportamiento inequitativo en materia de la permanencia escolar ya que las mujeres representan 69.4 por ciento y los hombres 66.8 por ciento.

Por otra parte, pero no menos importante, existe un elemento que ofrece una realidad extraordinariamente delicada: los jóvenes mexicanos enfrentan una “crisis de oportunidades educativas” porque 5 de cada 10 jóvenes no estudian.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> INEGI, Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados de la Muestra Censal.

<sup>20</sup> Encuesta Nacional del Instituto Nacional de la Juventud, 2001.

Al estratificar la edad descubrimos que la tendencia a no ir a la escuela es creciente conforme avanza la edad. Así, mientras en el grupo de 12 a 14 años casi 89 por ciento asiste a la escuela, en el grupo de 15 a 19 lo hace 57 por ciento y en el de 20 a 24 años, sólo 28 por ciento.

Este fenómeno no es casual; tiene que ver con varios factores, pero un elemento que está presente en esta preocupante situación es que mientras que países como España, Costa Rica, Chile o Perú casi duplicaron su cobertura de educación superior en las dos últimas décadas, México se estancó en ese sector al atender apenas 14 de cada 100 jóvenes que cada año intentan cursar una licenciatura.<sup>21</sup>

La cobertura de educación superior en 1980 era de 23.2 por ciento; en España de 21 por ciento; en Costa Rica de 17.3 por ciento; en Perú de 14.7 por ciento; en Corea de 23.8 por ciento. México tenía una cobertura inferior a la de esos países mencionados, con 14.3 por ciento.

Pero para 2000 en todos esos países, excepto México, hubo un aumento importante, incluso espectacular en su cobertura. España pasa a 46.1 por ciento; Costa Rica a 40 por ciento, Perú a 31.1 por ciento, Corea a 60 por ciento. En tanto que México conservó el mismo nivel que en 1980.

Aunque la Secretaría de Educación Pública afirma que actualmente existen dos millones de mexicanos matriculados en educación superior, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) alerta sobre un futuro crecimiento de esa población a 1 millón 200 mil estudiantes más, lo que ocurrirá antes de que finalice el actual sexenio.

El panorama no podría ser más complejo; el crecimiento de la demanda puede transformarse en explosivo ya que las casi 600 instituciones públicas de nivel superior serán insuficientes para responder con la calidad necesaria a esta presión estudiantil que no cesará por lo menos hasta 2020.<sup>22</sup>

No obstante, es pertinente aclarar que existe un desarrollo desigual en la demanda de educación superior que dibuja el país. La geografía de la inequidad educativa nos presenta rasgos reveladores para la ubicación de nuestras debilidades y fortalezas.

Mientras en las regiones del norte de México las tasas de escolarización alcanzan 16.5 por ciento en las del sureste llegan a 12.2 por

<sup>21</sup> S.E.P., ANUIES.

<sup>22</sup> Juan Ramón de la Fuente, *El Heraldillo de México*, 7 de marzo de 2002.

ciento. Y mientras más se avanza al sur del país las tasas de cobertura y las oportunidades de estudios superiores son mucho más reducidas. Por ejemplo, en Chiapas 91 de cada 100 jóvenes no llegan a ese nivel de estudios.<sup>23</sup>

En el Distrito Federal, Nayarit, Tamaulipas y Nuevo León se tienen las tasas de escolarización más altas, por arriba del 25 por ciento. En contraposición, los estados de Quintana Roo, Chiapas y Guanajuato mantienen los niveles más bajos al no superar 12 por ciento de la cobertura.

De igual manera, la realidad de las clases sociales, como es obvio, se presenta en la educación, ya que mientras 45 por ciento de los jóvenes de familias de clases media y alta cursa licenciatura ese porcentaje se reduce a 11 por ciento en las urbanas de bajos recursos y a 3 por ciento en el medio rural.

La tasa bruta de escolaridad para el país asciende a 19.85 por ciento, lo cual indica que 80 de cada 100 jóvenes mexicanos no tienen acceso a la educación superior.

A nivel mundial, la situación no es distinta; el nivel educativo se refleja en las condiciones socioeconómicas y en el grado de urbanización y desarrollo de las entidades. El gasto educativo por alumno en todos los niveles de enseñanza durante 1997 fue de 5 mil 360 dólares en los países del norte, en tanto que en las naciones del sur fue de 194 dólares.

Los contrastes son brutales y ejemplificativos de nuestra verdadera ubicación en el marco internacional. Las tasas brutas de escolarización en el nivel superior de los países desarrollados aumentó de 48 por ciento en 1990 a 61.1 por ciento en 1997. Es decir, 61 de cada 100 jóvenes entre 20 y 24 años accedieron a ese grado de estudios. En el caso de los países latinoamericanos la tasa bruta de escolarización en dicho nivel sólo aumentó de 16.8 por ciento en 1990 a 19.4 por ciento en 1997, lo que significa que 80 de cada 100 estudiantes de ese rango de edad no tienen acceso a la educación superior. Para concluir esta visión contrastante habría que recordar que 96 por ciento del gasto en ciencia correspondió a países del norte y 4 por ciento a países del sur en 1990.

Como se sabe, existen en el mundo 875 millones de analfabetas, de los cuales 649 millones están en Asia, 175 millones en África y 41 millones en América Latina. De estos últimos 6.1 millones son mexicanos.

---

<sup>23</sup> Gandarilla, José, *El Sistema Universitario en Cifras*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2000.

- En 1980, 14 por ciento de jóvenes en México estaba inscrito en la educación superior. Igual al promedio de toda América Latina y era ligeramente inferior al de países como Tailandia y Corea. Para 1997 en México 16 por ciento, en América Latina 20 por ciento, en Tailandia 21 por ciento, en Corea 68 por ciento.
- En México el coeficiente Gini educativo es de 0.46; en Colombia 0.38; en Chile 0.26; en Argentina es de 0.23. El índice de Gini va de 0 a 1, cuanto más se acerque a 0 mayor es la equidad.
- Porcentaje de la población de 15 años o más con educación primaria incompleta: 18.3 por ciento.
- Porcentaje de la población de 15 años o más con educación primaria completa: 19.4 por ciento.
- Porcentaje de la población de 15 años o más con educación secundaria completa: 19.2 por ciento.
- Porcentaje de la población de 15 años o más con escolaridad mayor a secundaria: 27.4 por ciento.<sup>24</sup>

#### ALGUNOS COMPORTAMIENTOS SOCIODEMOGRÁFICOS

El comportamiento en algunos indicadores sociales del país nos muestra interesantes rasgos de segmentos que están en continuo cambio, que demandan diversas explicaciones y que afectan de manera decidida el rumbo de la sociedad.

Se sabe que la tercera parte de la población mexicana es soltera. Quienes deciden casarse lo hacen en promedio a los 22 años las mujeres y 24 los hombres. El divorcio, con mayor frecuencia, ocurre diez años después del matrimonio, es decir, cuando los cónyuges tienen en promedio 32 y 34 años, respectivamente.<sup>25</sup>

Esta información destaca que entre los 20 y los 39 años de edad 67.8 por ciento de las mujeres y 64.8 por ciento de los hombres viven en pareja, mientras que en edades posteriores esta proporción cambia a 64.7 y 84.3 por ciento, respectivamente.

---

<sup>24</sup> *Primer Informe de Gobierno, 2001.*

<sup>25</sup> INEGI, 2002.

La explicación radica en que los hombres tienen mayor tendencia que las mujeres a contraer segundas o más nupcias, además de que, generalmente mueren antes que su pareja.

Por otra parte, como resultado de un conjunto de factores estamos presenciando un cambio paulatino y sistemático en el papel de la mujer. De los 22.6 millones de hogares que existen en el país 4.7 millones son encabezados por una mujer (en 1990 eran 2.8 millones), quienes en su mayoría son viudas, divorciadas o separadas (6 de cada 10 en los tres casos) mientras que las jefas solteras, casadas o en unión libre son 4.5 y 8 de cada 10, respectivamente.

Mientras que los hombres obtienen en promedio 6 mil 470 pesos al mes las mujeres logran 4 mil 658 pesos en el mismo periodo, es decir, 28 por ciento menos.

Aunque al desglosar la información entre la población urbana y rural se tiene que en el primer caso las mujeres ganan 32 por ciento menos que los hombres (5 mil 239 pesos contra 7 mil 640). En las áreas rurales la diferencia es de 28 por ciento porque las mujeres perciben mil 981 pesos contra dos mil 771 pesos de los hombres.

Además de los datos anteriores, de por sí sumamente reveladores, es importante saber el destino del gasto de hombres y de mujeres. La prioridad de ambos son alimentos, bebidas y tabaco (30.1 por ciento y 32.7 por ciento). Para las mujeres les sigue en importancia lo relativo a transporte (16.1 por ciento), vivienda (12.3 por ciento), educación y esparcimiento (11.2 por ciento), cuidado personal (8.4 por ciento), vestido y calzado (6.2 por ciento).

Los hombres gastan primero en transporte (18.5 por ciento), luego en educación y esparcimiento (12.9 por ciento) “en vivienda” (11.4 por ciento). En seguida se ubica lo relativo a su cuidado personal (9.5 por ciento) y al final vestido y calzado (5.8 por ciento).

## NUTRICIÓN Y SALUD

Un grave problema en México que “constituye una huella distintiva e irreversible de la pobreza”<sup>26</sup> es la desnutrición calórica-proteica, la cual repre-

<sup>26</sup> *Programa Nacional de Salud, 2001-2002.*

senta 27 por ciento de los menores de 5 años (60 por ciento superior a la prevalencia en países subdesarrollados), padecen anemia, y 18 por ciento de este sector (alrededor de 1.5 millones) son de talla baja debido a la mala nutrición.

En las zonas indígenas la tendencia se incrementa: 36 por ciento de infantes padecen anemia y 44 por ciento tienen talla pequeña.<sup>27</sup>

En México 70 por ciento de los niños no tienen ningún tipo de vigilancia sobre su nivel nutricional y hasta 25 por ciento de los mayores de un año de edad no recibió el programa de vacunación completo.

La situación de la población infantil de las zonas rurales es grave porque casi 10 por ciento del total tiene el antecedente de un hermano muerto por problemas vinculados a enfermedades curables.<sup>28</sup>

Por otra parte, para los adolescentes se presentan también otros problemas relacionados con la salud reproductiva. Resulta que de las mujeres que han iniciado su vida sexual, 78 por ciento no utilizó ningún método de prevención de embarazo no deseado o de enfermedades de transmisión sexual en su primera relación, y del total de embarazos registrados 17 por ciento terminó en aborto.

De los jóvenes 15 por ciento inició su actividad sexual a los 15 años en promedio. De los hombres 46 por ciento informó que tuvo su primera relación sexual sin protección.

En las zonas rurales apenas 55 por ciento de los jóvenes dijo tener algún conocimiento de métodos anticonceptivos. En las áreas urbanas el porcentaje aumentó a 79 por ciento. Entre ellos, el más conocido es el condón (78.3 por ciento) seguido de los métodos orales (69.6 por ciento) dispositivo intrauterino (28.7 por ciento) e inyecciones (21.7 por ciento).

Los factores de riesgo para la salud, de los aproximadamente 20 millones de jóvenes que existen en México, son el consumo de tabaco y alcohol. En cuanto al primero se encontró una prevalencia promedio de 9.2 por ciento. La cuarta parte de los adolescentes de 15 a 19 años de edad ha fumado 100 cigarrillos o más. En las zonas urbanas se detectó una prevalencia de fumadores de 11.7 por ciento y en las zonas rurales de 6.2 por ciento.

Aunque 75 por ciento de los jóvenes que participaron en la Encuesta Nacional de Salud aseguró no haber ingerido bebidas alcohólicas nunca,

---

<sup>27</sup> Encuesta Nacional de Nutrición, 1999.

<sup>28</sup> Encuesta Nacional de Salud, 2000.

según aumenta el nivel de ingreso, el porcentaje de consumo aumenta hasta 46.8 por ciento entre quienes perciben 30 y más salarios mínimos.

En México 6 millones de personas padecen alcoholismo en distintos grados, es decir, tienen problemas con su manera de beber.

El hecho que 49 por ciento de los suicidios y 38 por ciento de los homicidios en el país se cometen bajo los efectos de bebidas alcohólicas, además de que 38 por ciento de los casos de lesiones ocurren como resultado del consumo excesivo de bebidas embriagantes, particularmente en jóvenes de entre 15 y 25 años de edad, etapa de la vida en que los accidentes ocupan la primera causa de mortalidad.

En los últimos veinte años la tasa de suicidio en México se incrementó en 125 por ciento, al pasar de 1.3 por ciento en 1970 a 2.55 en la década de los noventa. Todo indica que los trastornos mentales seguirán su tendencia creciente y en poco tiempo afectarán, en alguna de sus manifestaciones, a la quinta parte de la población.<sup>29</sup>

Evidentemente estos problemas no son privativos de México. Se calcula que 340 millones de personas en todo el mundo padecen depresión, 45 millones esquizofrenia, 22 millones de algún tipo de demencia y 30 millones son afectados por la epilepsia.<sup>30</sup>

Los rasgos de este tipo de población se traducen en abatimiento, tristeza, pesimismo, falta o exceso de apetito, alteraciones en el sueño, irritabilidad y desgano general sobre cualquier tipo de actividad, los cuales afectan mayoritariamente a mujeres.

Más de 50 por ciento de personas que sufren cuadros depresivos severos son mujeres cuyo rango de edad oscila entre los 40 y 50 años. Sólo 1 de cada 10 enfermos de depresión acude al médico y la mayoría no busca ayuda especializada, 7 de cada 10 viven con depresión.<sup>31</sup>

Después de este rápido viaje por el mundo de las cifras es importante reforzar la concepción que tenemos de la seguridad pública. Debe saber el lector que para poder llegar a cualquier conclusión que nos aproxime a salidas integrales es imprescindible recurrir a los datos que muestran el comportamiento social en sus más diversas manifestaciones. No hacerlo nos hubiera colocado en la misma fila de quienes sólo ven policías y ladrones.

<sup>29</sup> Secretaría de Salud, 2001.

<sup>30</sup> *Informe sobre la Salud en el Mundo*, 2001. Organización Mundial de la Salud.

<sup>31</sup> Iliana Petra Micu, Coordinadora de Enseñanza del Departamento de Psiquiatría y Salud Mental de la Facultad de Medicina de la UNAM, 26 de julio de 2001.

## ¿REPRESIVOS O PREVENTIVOS?

Muchos creerían o supondrían que el Estado mexicano siempre ha elaborado, prioritariamente, políticas punitivas o represivas. En realidad no es así, los datos nos demuestran que la orientación presupuestal más bien ha sido de descuido y de indiferencia para los rubros que engloban a la seguridad pública. Lo que en realidad ha sucedido dibuja de cuerpo entero a gobiernos que, sucesivamente, vieron a la seguridad pública como un asunto para los sótanos del Estado mexicano. Es decir, la parte desagradable y comprometedora del servicio público a la que había que darle recursos, pero no demasiados, puesto que dichas funciones habían sido encomendadas a personajes de escasa formación y poco confiables, ya que algunos provenían del bajo mundo o de plano habían sido incorporados, por su facilidad para ejercer la violencia y en consecuencia su inadaptabilidad en otras tareas.

Nuestra crisis de seguridad pública tiene su matriz en la carencia de una política visionaria que pusiera énfasis en una orientación de largo plazo, que fundara las bases de un verdadero sistema de seguridad pública.

Posiblemente, para un régimen que a principios de los años 50 contaba con una población de 25 millones<sup>32</sup> y un presupuesto destinado a la Procuraduría General de la República (PGR) de ¡4 millones 357 mil pesos!, en contraste con los ¡482 millones de pesos! destinados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o los ¡312 millones de pesos! a la Secretaría de Educación Pública y los ¡129 millones de pesos para la Secretaría de Salud!<sup>33</sup> el tema de la procuración de justicia no era prioritario. Otros eran los puntos que ocupaban la atención de unos gobernantes que estaban perfeccionando los órganos del Estado posrevolucionario.

En efecto, otras eran las preocupaciones de la clase gobernante. Ésta estaba consolidando el régimen. Por supuesto, esta circunstancia no la exime de su responsabilidad, del atraso y analfabetismo policial.

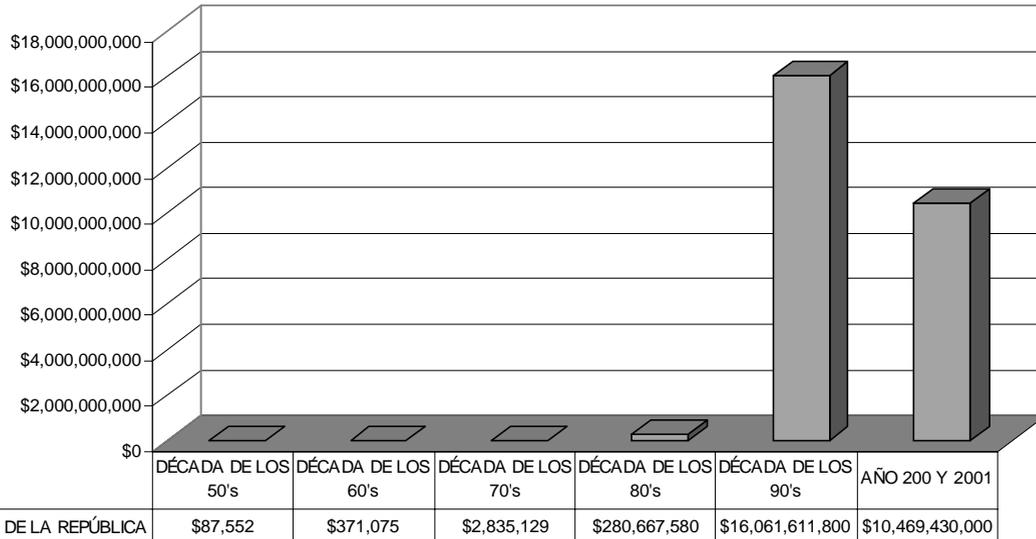
Los orígenes de nuestra debacle, como ya señalamos, fue la ausencia de una política estratégica de seguridad pública. En los últimos 50 años pasamos de tener descuido y negligencia a una desesperada y tardía canalización de recursos, como lo mostraremos en seguida.

<sup>32</sup> *VII Censo General de Población*, 1950. México, 1953.

<sup>33</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 1950.

### Cuadro 1

#### RECURSOS OTORGADOS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Fuente: Diario Oficial de la Federación.

Utilicemos como ejemplo el caso de la Procuraduría General de la República (PGR), institución central en la vigencia del Estado de derecho.

Como se observa claramente, la PGR ha sido un área del Gobierno descuidada de manera notoria y evidente. El salto espectacular en la década de los años 90 coincide con el disparo también impresionante de los índices delictivos. De esta manera se confirma la carencia de planificación y la reacción tardía, puesto que para esta década, de los años 90, la criminalidad había adquirido carta de naturalización en el país. Se creyó que inyectando mayores recursos se iba a resolver el descuido de cuatro décadas. Para medir las ocurrencias véase con detenimiento el presupuesto de la década de 1980, comparada con la de 1990.

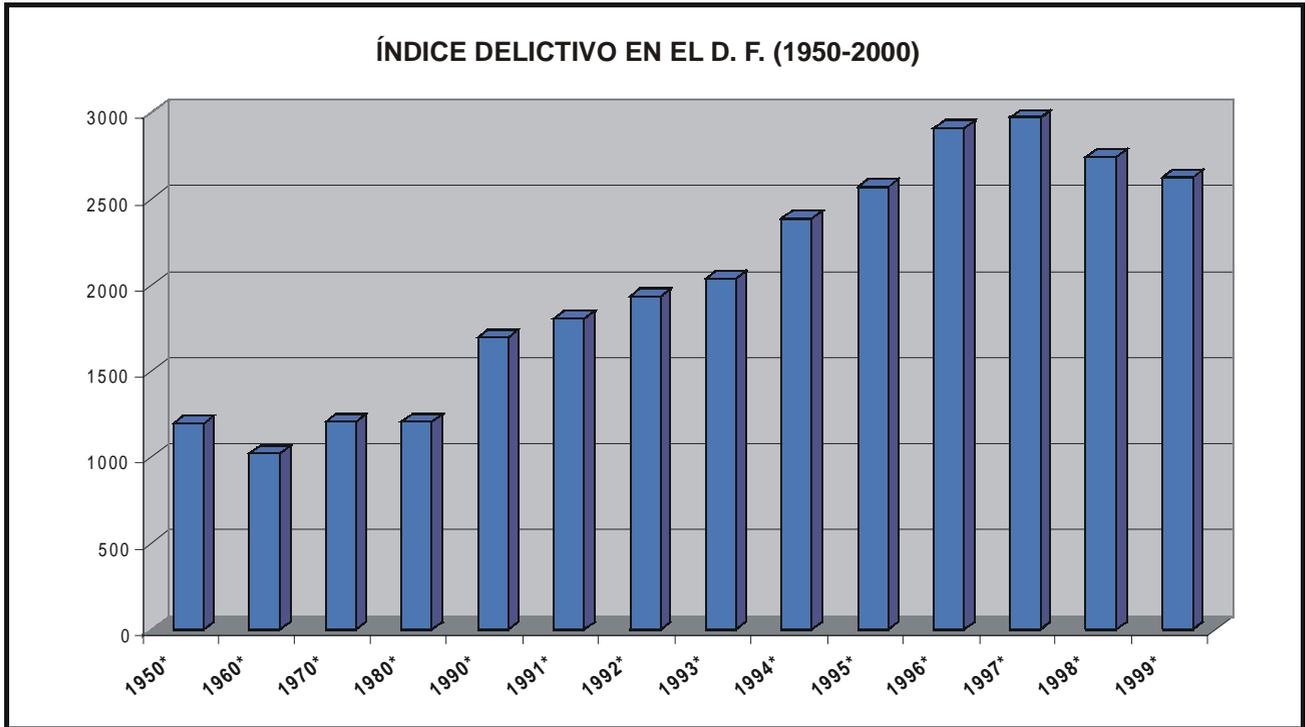
Un ejemplo plástico que le da sentido a lo anterior es el comportamiento de la delincuencia en el Distrito Federal, en donde la década de 1990 mantuvo un impresionante ascenso de la criminalidad (cuadro 2).

El mismo tratamiento que se le dio a la PGR se le recetó al Distrito Federal que, como se sabe, para las fechas de estudio, era un órgano dependiente del Presidente de la República.

Es impresionante como lo muestra el cuadro 3, que a mayor presupuesto se incrementan los índices delictivos, lo cual evidencia claramente la llegada tardía de los recursos para resolver un problema que tiene orígenes multifactoriales.

Estos ejemplos pretenden demostrar que el camino recorrido por los gobiernos anteriores no resolvió el problema de fondo de la criminalidad; lejos de ello, pasó de una política negligente que subestimó el manejo profesional de la seguridad pública a una orientación desesperada y de bandazos que buscó sólo atacar los efectos de una inseguridad desbordada y con cuerpos policiacos sumamente contaminados.

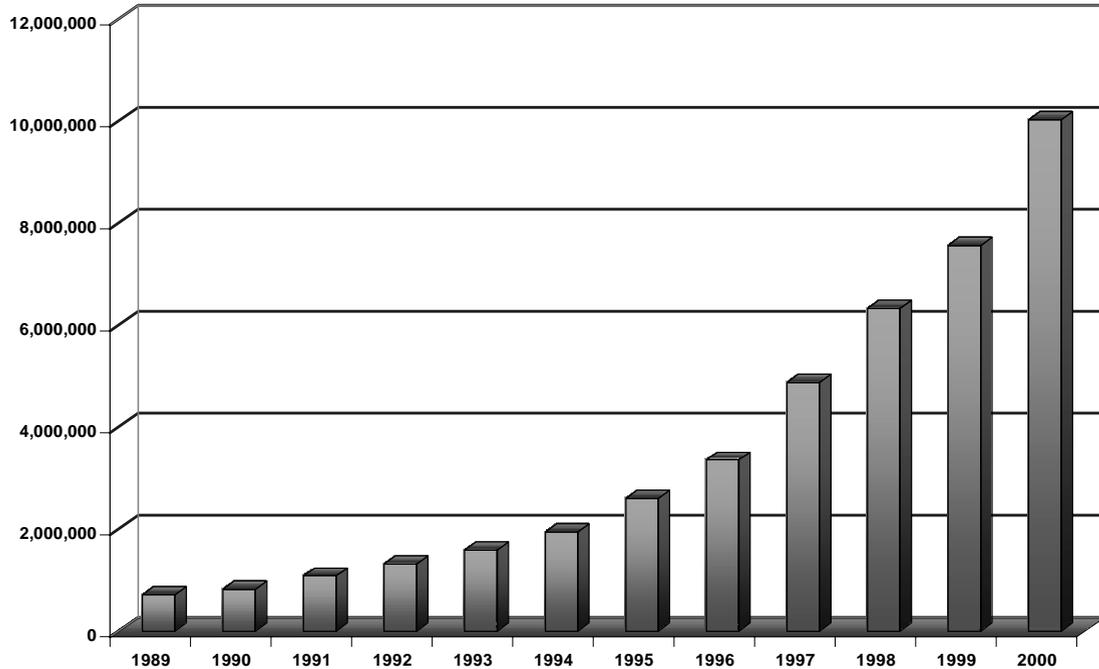
## Cuadro 2



Fuente: INEGI y PGJDF.

### Cuadro 3

#### EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL (1989-2000)



Fuente: Presupuesto de Egresos del D.D.F., 1989-1997  
Presupuesto de Egresos del D.F., 1988-1999

## CASO MÉXICO: UN ANÁLISIS ARQUEOLÓGICO

### *LA LLEGADA TARDÍA EN SEGURIDAD PÚBLICA Y PREVENCIÓN DEL DELITO*

A manera de introducción.

El Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de la Organización de Naciones Unidas, celebrado en 1980 en Caracas, Venezuela, tuvo como tema central “La prevención del delito y la calidad de vida”.<sup>34</sup>

Producto de este Congreso fue la elaboración del documento denominado “La declaración de Caracas”, dicho instrumento:

“Reconoce que todo programa de prevención del delito debe formar parte del proceso de planificación para el desarrollo”.

Este estudio reveló que la mayoría de países en desarrollo o desarrollados estaban siendo afectados por “la gestación de nuevas formas de delincuencia y una escalada de violencia” y, por lo tanto:

“Las medidas tradicionales de prevención y control del delito eran obsoletas”.

Proponía, entre otras recomendaciones:

“La necesidad de una mayor participación por parte de la ciudadanía en la prevención del delito”.

“Se hizo énfasis, igualmente, en que el éxito del sistema de justicia penal y de las estrategias de prevención del delito dependían, en gran medida, del progreso de las condiciones y el mejoramiento de la calidad de la vida de todos los ciudadanos” (factores protectores).

A partir de este Congreso se abandona la concepción unívoca de combatir al delito sólo a través de la punición, incluyendo otro tipo de paradigmas, como la prevención; ésta tiene que ver con las causas generadoras del delito, incorporando en dicha tarea a los sectores social y privado.

---

<sup>34</sup> *Conclusiones del Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, ONU, 1980.

## MÉXICO Y EL NUEVO PARADIGMA PREVENTIVO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Los propósitos del Congreso en cita fueron recogidos en México en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, toda vez que categóricamente sostuvo:

“La participación de la sociedad en la ejecución del plan, revistió carácter obligatorio para toda la administración pública, dándole un marco jurídico a la vinculación ciudadana.

Tanto en la ejecución como en la evaluación del plan la participación de la sociedad será más efectiva en la medida que se realice a través de los programas de mediano y corto plazos que instrumenten el plan”.

### SU INCLUSIÓN EN EL PROGRAMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

De tal manera, que el paradigma preventivo y la participación social fueron incorporados en el Programa de Procuración de Justicia 1983-1988, en el lineamiento común de estrategia 3.5 denominado “Información y participación social”, cuyo fundamento fue:

“Desarrollar un programa permanente de información a la sociedad, así como de participación ciudadana, en forma sistemática y organizada, acerca de los problemas y de las soluciones relativas a la reforma jurídica, a la procuración e impartición de justicia y a la seguridad pública”.

Las tendencias internacionales y nacionales sobre la prevención del delito y la vinculación social permearon a la procuración de justicia federal y en 1984 la Procuraduría General de la República, a través de su titular, expidió el acuerdo 9/84, mediante el cual se crea la “Coordinación de Participación Social” (actualmente es la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad), cuya exposición de motivos formuló tres ejes fundamentales:

1. La disposición del Ejecutivo Federal para alentar la participación social en todo lo concerniente a la procuración de justicia y seguridad pública, en el ámbito federal, dentro de los cauces institucionales, auténticos y expeditos, ha impuesto a la Procuraduría General de la República la necesidad de mantener un sistema permanente y eficaz de comunicación con los diversos sectores representativos de la sociedad.
2. La Procuraduría General de la República reconoce igual importancia a la promoción de actividades tendientes a modificar los factores so-

ciales que propician la delincuencia, en especial aquella que, por sus características, debe ser atendida en el orden federal.

3. Se ha comenzado a desarrollar un programa de participación entre la Procuraduría General de la República y los diversos sectores representativos de la sociedad, con el propósito de escuchar directamente a éstos; explicarles las atribuciones y responsabilidades de la dependencia; examinar objetivamente problemas; concertar acciones; analizar resultados y, en suma, acreditar con hechos la importancia que para los servicios de procuración e impartición de justicia y seguridad pública tiene la participación de la comunidad.

En México el salto cualitativo para la consolidación de una política criminal integral punición-prevención había sido dado.

El camino para planear una política pública de prevención social del delito iniciaba sus incipientes, pero primeros pasos en los años ochenta. Trece años después dejaría de ser sólo una postura programática para convertirse en una dogmática.

#### BASES PARA LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO

En el artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra el fundamento legal sobre la prevención social del delito, cuyo texto expresa:

“El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad”.<sup>35</sup>

El artículo 10 del mismo ordenamiento señala que la coordinación comprenderá las materias siguientes:

“VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos”.

Debido a su importancia la Ley General incorpora en un sendo título denominado “*De la participación de la comunidad*”, eje fundamental sin el cual no será posible ganar la batalla a la delincuencia.

---

<sup>35</sup> La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## LA NUEVA VISIÓN PROGRAMÁTICA SECTORIAL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Con base en dicha norma, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en 1996, expidió el “Programa de Prevención del Delito”, mismo que reconoce como causas generadoras del delito, por una parte, a los factores sociales y, por la otra, a los fenómenos institucionales. El objetivo del plan es estructurar y poner en práctica una política integral de prevención del delito y conductas antisociales.

Por cierto, una asignatura pendiente del Gobierno de Vicente Fox es la presentación del Programa de Prevención del Delito. Tema tan necesario en estos tiempos en que la desesperanza exige respuestas a los callejones sin salida.

## LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Por otra parte, el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece la creación de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, instancia que preside por el Procurador General de la República. Aquí se coordinan todos y cada uno de los procuradores de justicia del país. Su fundamento estatutario, en su artículo 22, fracción III, establece como comisión permanente de la conferencia la de Prevención del Delito. Reconocimiento dogmático de la importancia que la materia preventiva ha adquirido en el transcurso del tiempo.

## LA PLANEACIÓN NACIONAL Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Ahora, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>36</sup> tiene como objetivos y estrategias, entre otras, el área de Orden y Respeto, en cuyo apartado 7.3.8 encontramos a la procuración de justicia y en su inciso *d*) expresa el objetivo de incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal, y que a la letra dice:

---

<sup>36</sup> Léase *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

“Se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas, que busquen inhibir los factores de riesgo e incrementen los factores de protección. Asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país”.

Ante lo anterior, es necesario destacar que si el esfuerzo nacional de coordinación para la formulación de una gran política nacional de prevención del delito y conductas violentas es ubicado por el Presidente de la República en el área de procuración de justicia no es otra cosa que el espíritu del Octavo Periodo de Sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de la Organización de Naciones Unidas.

#### EL DEBATE TEÓRICO ACERCA DE LA UBICACIÓN DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN LAS INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Las instancias de procuración de justicia, lejos de distanciarse del debate que la disciplina preventiva ha generado, al contrario, cada vez se encuentran más inmersas en ésta. Puesto que la prevención del delito forma parte del ejercicio cotidiano de sus acciones, razón por la cual la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia acordó celebrar el 27 de noviembre de 1999 el Cuarto Congreso Nacional de Prevención del Delito celebrado en Monterrey, Nuevo León, en agosto de 2000.

Entre las conclusiones del Congreso destacan las siguientes:

- Crear un Instituto Nacional de Prevención del Delito cuya naturaleza jurídica le confiera autonomía frente al Poder Ejecutivo nacional y cualquier otro órgano de poder, a fin de que elabore programas, coordine y evalúe acciones en materia de prevención del delito de aplicación permanente.
- Involucrar al sector empresarial del país en las labores de prevención del delito, para apoyar programas estatales en esta materia.

- Crear un plan nacional de prevención y combate a la violencia familiar.
- Buscar la coordinación permanente entre la comunidad y los tres niveles de gobierno, actuando todos como instrumento de comunicación, cooperación y responsabilidad en las tareas de procuración de justicia y seguridad pública.

La declaración central del Congreso Nacional antes mencionado fue:

"Los procuradores generales de justicia del país, integrantes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, coincidimos en que para lograr una verdadera cultura de prevención del delito en nuestra sociedad debemos crear un vínculo sólido entre las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia, readaptación social y los sectores social, económico y político que integran a nuestro país. Lo que permitirá brindar a la sociedad mexicana la seguridad que merece".

Como se ve, las áreas de procuración de justicia no sólo han estado pensando en perseguir a los delincuentes, sino que han aceptado que su labor no puede ser únicamente receptora de los conflictos sociales.

Sin embargo, estas importantes conclusiones, no obstante el entusiasmo y la dedicación de muchos procuradores, no se han llevado a la práctica por muchas y diversas razones. Quizá una central ha sido la vorágine de acontecimientos que han envuelto a los titulares de las procuradurías estatales y federal que les ha orientado a priorizar sólo actividades persecutorias.

## LA PREVENCIÓN DEL DELITO COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO

Para conformar una base conceptual lo suficientemente sólida en la defensa de un nuevo paradigma para la seguridad pública es pertinente, al menos brevemente, ponernos de acuerdo en los alcances y límites de la seguridad pública.

## ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD PÚBLICA?<sup>37</sup>

- ¿Un asunto policial?
- ¿Preventivo?
- ¿Administrativo?
- ¿Operativo?
- ¿Asunto académico?
- ¿Ha dado lugar a la reflexión científica?
- ¿Asunto político?
- ¿Asunto legislativo?
- ¿Asunto cultural?

## LA VIEJA Y VIGENTE VISIÓN

Desde el sector público el enfoque tradicional ha repetido una y otra vez, por mera inercia, sin reflexión alguna y en algunos casos por conveniencia, que la seguridad pública es sólo un enfrentamiento entre policías y ladrones. En consecuencia, la única estrategia que se esgrime es preparar mejor a la policía para ganarles a los delincuentes. Esto parecería lógico y popular, sin embargo, sólo hacer esto no puede ser una solución completa e integral.

Por su parte, el sector académico, mayoritariamente, ha marginado el estudio del tema, ya que habiéndosele identificado, como dijimos, sólo con una materia policial, no ha llamado la atención. Por supuesto, como es evidente, aunque no hay material en exceso, sí existen esfuerzos intelectuales, serios y analíticos, que han hecho aportes, para entender de mejor manera a la seguridad pública, como concepto totalizador.

Es necesario hacer lo posible para revitalizar y orientar nuestro trabajo a favor de una reconceptualización a la seguridad pública. Sacarla de las mazmorras conceptuales en que se encuentra. Hacerlo implica colocarla en una visión integral e incluyente, por ello, necesitamos darle contenido a esta asignatura pendiente en nuestra realidad, la cual puede ser entendida de diversas maneras como:

---

<sup>37</sup> Peñaloza, Pedro José, “Una crítica a la propuesta del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diplomado de Seguridad Pública*, Universidad Iberoamericana, 1995.

- Política pública
- Derecho del individuo frente a la obligación del Estado a prestar dicho servicio
- Programa de gobierno
- Estrategia para la ejecución de acciones
- Referente de análisis del desempeño institucional del Estado.

## ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Hemos tratado de demostrar que nuestra crisis de seguridad pública viene de lejos, por lo menos de hace 50 años, que aunque no es demasiado lejos es un periodo razonablemente ejemplificativo que puede darnos luces de dónde provienen nuestras deficiencias y cuáles serían los aditamentos que necesitamos para armar una nueva estructura y, en consecuencia, otras prioridades, en el edificio de la seguridad pública.

Es evidente que no hay ninguna posibilidad de ganar la batalla a la pesadilla criminal si no transformamos radicalmente nuestras políticas públicas y damos un salto cualitativo en nuestras concepciones tradicionales.

Esto no es un ejercicio sólo de capacidades individuales, no es un duelo entre funcionarios inteligentes y otros menos inteligentes (aunque esto sí cuenta), ni de iniciativas lucidoras y aisladas, ni mucho menos de opiniones sectarias y partidistas.

Es necesario despojar a la lucha contra la inseguridad pública de tintes faccionales. Se debe entender a cabalidad que las posibilidades reales de edificar una sociedad democrática, de elecciones libres y de una convivencia pacífica e incluyente, pasa obligatoriamente por la garantía elemental del libre disfrute de los habitantes de México de transitar sin miedo por su territorio. Este es el primer cimiento que puede darle viabilidad a nuestra joven democracia.

Para que esto suceda tenemos que lograr que los partidos políticos se eduquen en esta perspectiva. Sí, es preciso que los organismos políticos acepten un acuerdo transexenal en materia de seguridad pública. Sí, que cumplan con el mandato constitucional que hace referencia al monopolio de la seguridad pública por parte del Estado. Lo que provocaría que ésta dejará de ser una política sujeta a los caprichos del Gobierno en turno y a los vaivenes electorales.

Con este acuerdo de largo aliento la seguridad pública no será manejada con visiones cortoplacistas y en muchos casos con ocurrencias, que tanto daño le han causado a la sociedad.

Un pacto de esta naturaleza significaría un importante salto histórico que podría modificar de manera sustancial la delicada circunstancia en que estamos metidos. Sí, esto exige sensibilidad y responsabilidad de los partidos políticos para priorizar lo importante sobre lo urgente.

Por supuesto, un programa de esta magnitud no es estático ni eterno, como tampoco lo es la delincuencia. Éste se adecuará paulatinamente a las condiciones específicas que exijan las variables sociales, económicas y criminales.

Para llevar a cabo esto se necesita mucha información, lo que significa ensanchar y profundizar los avances que hasta ahora hay en los bancos de datos de las áreas del gabinete de “Orden y Respeto”. Tenemos que saber, a ciencia cierta, cuál es nuestro real potencial para enfrentar a la delincuencia organizada. Aunque ya sabemos que competir sólo con el presupuesto de la delincuencia organizada las cuentas no nos van a favorecer. Por ello, necesitamos un plan integral que ataque, a través de la prevención del delito, de la punición y persecución.

Como entendemos que los delincuentes están insertos en un mundo globalizado, este plan transexenal se proveería de una intensa cooperación internacional amplia, no sólo en materia de tráfico de drogas, como hasta ahora se ha hecho. Evidentemente, implicaría el impulso de una legislación uniforme que nos diera a los países similares márgenes de maniobra para actuar unificados. Aunque en esta materia el camino por recorrer es todavía muy largo: “Hay que reconocer que se trata de problemas exquisitamente políticos y, sobre todo, de política internacional”.<sup>38</sup>

En fin, este ensayo pretende llamar la atención de quien lo lea acerca de la seguridad pública en un primer momento, pero más que ello, de la necesidad imperiosa de la convivencia civilizada y pacífica entre los seres humanos. Sin pretender, ilusamente, hacer abstracción de las brutales diferencias que existen entre los más de cien millones de habitantes que coincidimos en México.

Es un llamado, urgente y enérgico, sin dramatismos ni catastrofismos, interesado en no sólo indagar, porqué últimamente vivimos atrapados en el

---

<sup>38</sup> Falcone, Giovanni, *La lucha contra el crimen organizado*, México, INACIPE-PGR, 1996.

miedo y la zozobra, sino luchar y pensar en un mundo distinto, en donde las diferencias cotidianas y humanas se resuelvan mediante el uso del talento y de la inteligencia.

Posiblemente nuestra aspiración se funda en la convicción de que el material del que estamos hechos los humanos es perfectible y moldeable, que no estamos condenados a vivir en esta jungla, que esta jungla la construimos entre todos y entre todos debemos y podemos crear otra distinta, más habitable, en donde quepamos todos, con nuestras diferencias y nuestras preferencias.

El “*sí se puede*” no sólo es una consigna futbolera ni una proclama voluntarista, tiene que ver más con el ser humano en su profundidad. Por ello, junto con José Sanmartín, decimos: “La biología nos hace agresivos, pero es la cultura la que nos hace pacíficos o violentos”.