

Seguridad Pública

LIC. ROBERTO ZAVALA ECHAVARRÍA

*Subsecretario de Seguridad Pública y Readaptación Social
de la Secretaría de Gobernación*

La seguridad pública es competencia única y exclusiva del Estado. Ésta significa salvaguardar la integridad de las personas y sus derechos mediante el mantenimiento de la paz y el orden público.

Es la seguridad pública una de las políticas que ha configurado el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo como prioritarias.

Las políticas públicas determinan el comportamiento gubernamental, aquello que el gobierno decide hacer, no hacer o postergar. En suma, son decisiones permanentes de la autoridad gubernamental que tienen por objeto atender y satisfacer necesidades y demandas de la sociedad.

Para formular dichas políticas es preciso identificar y definir la problemática, percibirla a futuro, a partir de las demandas sociales y políticas, formulando juicios de valor, sobre la realidad imperante y los compromisos políticos asumidos, seleccionar soluciones, establecer objetivos y metas y preseleccionar los medios para alcanzarlos.

El ámbito de las políticas públicas está determinado por el estado que guarde la propia función pública sobre las que se trabaja, sus factores condicionantes, determinantes, la estructura y funcionamiento de la administración pública y las relaciones entre los servicios públicos y la población.

Una vez agotada esta secuencia procedimental, la política pública ha de proyectarse bajo un esquema que contenga objetivos generales, criterios y aplicación, acciones, asignación de recursos, organización y desarrollo del órgano

responsable de ejecutar la política, la articulación intersectorial y el control y evaluación de dicha política.

En nuestro país, tras un siglo de diferencias y luchas internas e intervenciones extranjeras, la política social surge como factor de unidad y de cohesión nacional, toda vez que como quedó demostrado en la Revolución Mexicana, nuestra patria renacía como una nación plural, diversificada y caracterizada por la desigualdad y los contrastes radicales.

En ese tiempo, los grupos incorporados a la vida política y al gobierno, por la vía de la lucha armada, exigían y se organizaban para obtener la satisfacción de sus demandas, que básicamente eran la tierra, la educación, la salud, la vivienda y el crédito.

Es por ello que, en la etapa posrevolucionaria, el nuevo gobierno encauza su acción a la rehabilitación física e institucional del país, y a la satisfacción de las demandas revolucionarias y populares.

El nacimiento y fortalecimiento de las instituciones creadas al amparo de la revolución, para dar bienestar a la población fue intenso, resolvió carencias fundamentales de las clases medias y populares, pero finalmente fue insuficiente.

En el periodo 1950-1980, el crecimiento de la población alcanzó porcentajes superiores al tres por ciento anual y las demandas de servicios y apoyos a la población se incrementaron a tal grado que lograron rebasar la capacidad de respuesta institucional.

Desde entonces, el país está sumido en un proceso de permanente y profunda transformación, en el que ocupa lugar preferente la política social, ésta forma parte de las discusiones, hasta la fecha, en materia de política, de finanzas públicas y de política económica.

Por otra parte, en los ámbitos de las políticas públicas de muchos países del mundo en la actualidad, entre ellos el nuestro e incluyendo a los grandes o desarrollados, aparece en las últimas décadas una tendencia al incremento de los hechos delictivos, no sólo en número sino en peligrosidad. Lo que colocó a la seguridad pública entre las prioridades de las naciones.

De esta forma, la seguridad pública encabeza desde hace varios años el catálogo de problemas nacionales y de urgente atención, incluyendo entre los rubros que las administraciones federales, estatales y municipales, confieren singular énfasis por la trascendencia que representa garantizar la tranquilidad, la paz y el orden públicos, actuando conforme a la ley.

Sin embargo, no es sino hasta 1996 cuando el financiamiento conjunto de

Federación y estados en esta materia pretende y acelera el paso para resolver la problemática en materia de seguridad pública.

Quizá, señalando un sólo dato, la exigua inversión conjunta en los 11 años que transcurrieron de 1985 a 1995, alcanzó en pesos de 1997 una inversión de casi mil millones de pesos. Esta inversión, sólo en el año pasado fue triplicada.

Precisamente para alcanzar un mayor desarrollo social, armónico de la sociedad mexicana, es aquella política que promueve la participación de la comunidad, que propicia una mayor distribución de la riqueza y que genera oportunidades de desarrollo para todos.

La Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios han diseñado y aplicado diversas estrategias e instrumentos. En ese sentido, en el marco de un federalismo actuante, que alienta la interacción entre la Federación y los estados y municipios, expresada en la aplicación de los recursos públicos por la vía de coordinación fiscal, el gobierno federal está destinando importantes recursos al apoyo de las entidades federativas y los municipios, a través del denominado Ramo 33.

El presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998 contempla en su artículo 19, las erogaciones relativas al Ramo mencionado, que alcanzan un monto de 98 mil millones de pesos en números redondos, de los cuales 6 mil 700 se aplicarán al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Estos recursos, según el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, es decir de los municipales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Evidentemente, una de las demandas más reiteradas por la población del país es la seguridad pública. De ahí que se exprese y acredite en el presupuesto de Egresos de la Federación, por mandato del honorable Congreso de la Unión, que uno de sus propósitos especiales es el fortalecimiento significativo de los programas de seguridad pública.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y del Distrito Federal constituyen un importante avance en el apoyo para el mejoramiento de la función de seguridad pública que a ellos compete desarrollar.

La sociedad demanda justificadamente se le brinde una oportuna y suficiente protección de su persona, en sus bienes, en su patrimonio, y en sus de-

rechos, por servidores públicos debidamente capacitados, con ética profesional y mística de servicio, proveídos con los medios necesarios para ello.

Los mexicanos exigimos erradicar ineficiencias y corrupción de las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como evitar la impunidad, que genera la deficiente actuación del personal de todas estas instituciones y corporaciones.

Es por ello impostergable la transformación de las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país. Urgen cambios profundos para dar eficacia a la acción, en los tres órdenes de gobierno, en esta importante y delicada misión.

A partir de 1994, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo inicia una serie de innovaciones y transformaciones en los renglones concernientes a la materia de seguridad pública.

Se reforma el artículo 21 constitucional, en sus últimos tres párrafos, para dar cause a una verdadera coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

La incorporación a la Constitución de un concepto integrado de la seguridad pública, su elevación a rango de función de Estado, en dicha ley fundamental, la expedición de la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema de seguridad pública, la integración de un frente común y coordinado de sociedad y gobierno para mejorar la seguridad pública y la implementación del financiamiento conjunto para este servicio, son acciones importantes pero aún insuficientes para alcanzar el objetivo propuesto.

A través de este respaldo financiero de la Federación podrán atenderse deficiencias humanas y las carencias materiales que afrontan los municipios y el Distrito Federal para cumplir su misión de proporcionar seguridad a la población.

El ejercicio de las erogaciones de este fondo, como el de los restantes seis que componen el Ramo 33 se deberá hacer conforme a la distribución, condiciones y términos que señala el Capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal y no podrán destinarse a cubrir otras erogaciones con fines distintos a los señalados.

La determinación anual del fondo que comentamos se hará por un monto equivalente sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable, a partir de 1999, a que alude el artículo II de la Ley de Coordinación Fiscal.

En este año, ese monto es el equivalente a 1.5%, según estimación que de la misma se realiza con cada presupuesto.

Este fondo se enterará mensualmente, por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados y al Distrito Federal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiera el segundo párrafo del artículo VII de la Ley de Coordinación Fiscal.

La administración de los recursos de este ramo estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual deberá coordinarse, en su caso, con la respectiva secretaría, en cuyo sector se distribuyan las aportaciones federales para llevar el seguimiento de dichos recursos.

Es decir, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las entidades federativas, a su vez, distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios, atendiendo estrictamente a los mismos criterios que debe aplicar la Federación.

Cabe destacar que las aportaciones que con cargo al Fondo que nos ocupa reciban las entidades federativas y, en su caso, los municipios, así como sus accesorios, no serán embargables ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas o afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente señalados en el artículo 37 de la Ley de Coordinación fiscal.

Asimismo, es conveniente precisar que dichas aportaciones serán administradas por los gobiernos de las entidades federativas, y en el caso de los municipios que las reciban, de conformidad con la legislación que le sea aplicable.

Las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa serán responsables exclusivos de ejercer la vigilancia directa que corresponda para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

No obstante lo anterior, las responsabilidades administrativas, civiles y penales, derivadas de afectaciones a la hacienda pública federal, que en su caso

incurran las autoridades locales o municipios, exclusivamente por motivo de desviación de recursos, recibidos del fondo multicitado, para fines distintos a los que ordena la Ley de Coordinación Fiscal serán sancionados en términos de la legislación federal.

Conforme a lo establecido en el artículo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para este año, y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de enero de 1998, se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la administración de los recursos correspondientes al Ramo 33, incluyendo los del Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

El acuerdo mencionado determina el prorrateo de los recursos que corresponden a dicho fondo, mediante una ministración de 561 millones por cada mes, de enero a diciembre. En este acuerdo, se indica con precisión las cantidades que corresponden a cada entidad federativa.

Adicionalmente a los recursos, que por medio del Ramo 33 habrán de aplicarse a la seguridad pública en el país, particularmente en el fondo a que hemos venido aludiendo, el presupuesto de Egresos de la Federación en este año, establece en su artículo quinto que de las erogaciones del Ramo IV, que corresponden a la Secretaría de Gobernación y que según el artículo VIII alcanzan la suma de 6 mil 600 millones de pesos, se destinarán al Sistema Nacional de Seguridad Pública la cantidad de 2 mil 721 millones de pesos.

También se clarifica en el artículo citado, que las erogaciones mencionadas con antelación, deberán aplicarse al desarrollo de los subsistemas de información y atención a la ciudadanía, al equipamiento de corporaciones, a la formación policial, a la capacitación especializada, y a la adquisición de equipos de laboratorio para investigación criminalística, a la ampliación de la infraestructura penitenciaria, y a la dignificación de la ya existente, así como para el socorro de ley, por concepto de cuotas de alimentación para reos del orden federal en centros penitenciarios locales.

El apoyo federal, por este ramo, a estados y municipios se canalizará con base en los criterios de asignación y distribución que aprueba el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con las fórmulas de cobertura que recomiende su Secretario Ejecutivo, el cual, además, propondrá los criterios de seguimiento y evaluación que se incorporarán a los convenios de coordinación que celebre el gobierno federal, con los gobiernos de las entidades federativas.

Respecto a estos recursos, el secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública deberá informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre su asignación y distribución.

Por su parte, los gobiernos de los estados y municipios serán responsables de la correcta orientación, destino y aplicación de los apoyos que se les otorguen.

Por tal razón, les corresponde determinar las características de los equipos por adquirir, de las obras por ejecutar, así como de los cursos por impartir, de acuerdo con las particularidades de su región y conforme a la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, la Secretaría de Gobernación podrá suspender la radicación de apoyos federales a entidades federativas y municipios, cuando la Contraloría determine que dichos apoyos hubieren sido destinados a fines distintos a los mencionados en el presupuesto de egresos o por incumplimiento de los compromisos convenidos, previa audiencia a la entidad federativa o municipio de que se trate.

En síntesis, tal y como se indica en el Proyecto de Egresos de 1998, mediante dicho instrumento rector del gasto público federal se pretende lograr una distribución transparente de los recursos, que confiere la más alta prioridad al gasto social, entre cuyos rubros destaca la canalización de los recursos a los programas de seguridad pública.

Somos conscientes de que, en virtud de que durante mucho tiempo la seguridad pública no ocupó las primeras posiciones en la escala de prioridades nacionales, sobre todo presupuestales, de que nuestro país siempre ha mantenido una capacidad económica modesta y de que en las últimas décadas ha sido cuando se ha presentado una tendencia creciente de la actividad delictiva, que se fueron produciendo rezagos en materia de seguridad pública, que es inaplazable atender y resolver.

A esta situación se están enfrentando con responsabilidad y objetividad por parte de la actual administración pública federal. Las estrategias más viables pertinentes son privilegiar el gasto social y de la seguridad pública en particular; la coordinación efectiva, vinculante con los gobiernos de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, y la optimización de los recursos que habrán de aplicarse a la seguridad pública.

Dentro de unos días, el gobierno federal dará a conocer una serie de programas y acciones que habrá de poner en práctica para reforzar la seguridad pública en todo el país con el concurso y determinación de estados y municipios y la participación activa de la sociedad.

En esta nueva política de seguridad pública se habrá de incluir la administración, aplicación, control y evaluación democrática, oportuna y transparente de los recursos federales, destinados a la seguridad pública.

El objetivo primario es cumplir la disposición constitucional que asigna al estado la responsabilidad de salvaguardar la integridad física, los bienes y los derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden, la paz y la tranquilidad públicos.

El reto es recuperar eficiencia y honradez en los servidores públicos que laboran en las instituciones y corporaciones de seguridad pública, y recobrar la confianza de la población.

Examinando con objetividad la problemática existente, actuando con oportunidad, energía e indeclinable apego a la ley, estamos seguros que lograremos el clima de convivencia que la sociedad necesita para desarrollarse armónicamente.

El gobierno del Presidente Ernesto Zedillo está cumpliendo con estas funciones, está realizando un esfuerzo sin precedente en materia administrativa, jurídica, política, técnica, tecnológica y presupuestal, cuya serie de programas y acciones, en su conjunto, en la Secretaría de Gobernación lo hemos denominado una nueva estrategia de seguridad pública.

Esta estrategia comprende atender todo el proceso de seguridad pública y de justicia. Desde las medidas preventivas del delito, generalmente a cargo de las policías preventivas, dependientes de los municipios, pasando por la investigación, por la persecución de los delincuentes y por la administración de justicia, hasta llegar a la readaptación y reincorporación social.

Es una nueva forma y una medida de afrontar la problemática que en materia de seguridad pública ha venido padeciendo el país, particularmente en los últimos siete años.

En estos últimos años, la incidencia delictiva ha crecido al triple del crecimiento demográfico en el país. Ha incidido mayormente en algunos estados, pero el fenómeno recorre el país entero. Y es, como lo señala el artículo 21 de la Constitución, una corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno; del gobierno municipal, del gobierno estatal y del gobierno federal.

Y sabemos de los esfuerzos que han hecho las entidades y municipios por atender el ramo de la seguridad pública. Pero también el gobierno federal está consciente de que ni los estados ni los municipios cuentan con recursos adicionales para complementar las acciones emergentes que necesitan para atender y resolver en el mediano plazo esta problemática.

Aunque es bien cierto que el 95 por ciento de los delitos que se cometen en el país son materia del fuero común, esto es, competencia de las entidades federativas, también es cierto que esa disposición constitucional que obliga a la coordinación no es en la medida proporcional que les correspondería a cada entidad federativa o cada municipio.

Es una responsabilidad compartida y es el gobierno federal, por conducto de sus diversas dependencias, de las atribuciones y competencias que le asigna a cada una de ellas la Constitución y la ley, el que tendrá que hacer el mayor esfuerzo financiero, legal político y administrativo para coadyuvar en la atención de esta problemática.

Es alarmante en algunas poblaciones del país, la situación de inseguridad que prevalece. El fenómeno de la inseguridad pública no es algo que ya sólo nos ocupa, sino que es algo que nos preocupa demasiado.

En el ámbito de los ciudadanos, en el ámbito de las organizaciones en sus diversas manifestaciones, en el seno social, se expresa cada día con mayor insistencia el reclamo por una mejor seguridad, por una mejor convivencia, por un mejor mundo.

Quizá, podríamos decir que dentro del fenómeno, lo que incide más en la gente es lo que jurídicamente se llama impunidad; esto es, aquellos delitos y aquellos delincuentes que no son investigados, que no son perseguidos y que no son castigados.

Irrita mucho a la población cuando el que comete estos hechos ilícitos es un servidor público, miembro de alguna corporación policiaca; cuando es también en el ámbito de la procuración de justicia, una exigencia que atienda el Ministerio Público con eficiencia, los reclamos, las denuncias de la sociedad en las cuestiones delictivas.

En materia de procuración de justicia, también los índices son alarmantes. Solamente son consignados un poco más del 10 por ciento de los delincuentes. Solamente son llevados a los tribunales un 10 por ciento de los delincuentes y solamente hay en las cárceles del país muy pocos sancionados.

Las reformas que se han hecho a la Constitución en los artículos 16, 19, 20, 21, 22 y que actualmente el Presidente Zedillo ha propuesto adiciones a los mismos, son para garantizar una mayor eficiencia en la procuración de justicia, para hacer más expeditos tanto los trámites de consignación, como las sentencias resolutorias, para que nadie evada la justicia porque está mal integrada una averiguación, porque no haya suficiente personal de peritos o de Agentes del Ministerio Público, titulares o auxiliares que puedan complementar su tarea investigadora y puedan consignar con eficiencia.

El hecho de que algún delincuente o presunto delincuente sea absuelto por la autoridad judicial es también algo que significa justicia. Pero cuando esta absolución es por errores o deficiencias del Ministerio Público, es injusticia, es negligencia, y ésta compete al Estado resolverla.

En la Secretaría de Gobernación pensamos que el Estado solo no puede resolver este problema, por más recursos, por mejores policías, por mejores instrumentos legales o administrativos, por mejor personal que tengamos en corporaciones o instituciones de seguridad o de justicia, si no se cuenta con el concurso y el apoyo decidido y valiente de la sociedad.

No se puede abatir, en términos razonables, la incidencia delictiva. Es necesario recuperar la confianza de nuestros cuerpos de seguridad pública, empezando por la policía preventiva. Muchas veces se dice que la pobreza, que la carencia de satisfactores sociales es fuente de delincuencia. Quizá sea cierto en algunas partes del mundo, en algunas partes del país. También es cierto que hace 50 años México era un país más pobre y más deficiente y con mayores deficiencias de las que existe actualmente, sin embargo, había mucho menos incidencia delictiva.

En los últimos 25 años se han incrementado en forma alarmante los delitos, es decir el número de delitos por cada mil habitantes y no solamente han crecido en número, sino también en peligrosidad.

Lo que en los grandes centros poblaciones del país, poniendo como ejemplo a la ciudad de México, que no es el caso específico, porque en el estado de Baja California Norte hay el doble de incidencia delictiva que en el Distrito Federal, antes el mayor de los delitos, como lo sigue siendo a la fecha, es el robo en sus diferentes modalidades.

Pero en el Distrito Federal, como en otras poblaciones del país, era un robo cometido con habilidad o por descuido, o por negligencia, ahora es un robo violento.

En el extranjero, lo decía ayer el Subprocurador Ibarrola en una reunión en el Instituto Nacional de Administración Pública en México, que quizá tengamos el número o la misma incidencia delictiva, en materia de robo de automóviles, o quizá sea menor en la ciudad de México, que es un ejemplo típico por su naturaleza donde hay mayor número de ilícitos de esta naturaleza, que en muchas ciudades de Estados Unidos. Sólo que en esas ciudades la mayor parte de los automóviles robados son en estacionamientos, excepto Los Ángeles.

En la ciudad de México casi el 50 por ciento de los automóviles robados son por medios violentos. Enfrente de la familia, poniendo en riesgo no sola-

mente la integridad física y corporal, sino su propia actitud frente a la vida misma, que es uno de los grandes riesgos que corre la población cuando hay inseguridad.

La gente se frustra, se lamenta, cuando ve que impunemente alguien, a plena luz del día un sujeto armado, amenazante, pone en riesgo la seguridad y la vida de su familia. Es algo que no solamente irrita a la gente, sino la exacerba y dice “¿qué pasa en este país?”

Es cierto que no se ha llegado todavía a límites alarmantes. Es cierto que tampoco se vive en un mundo inestable. Es cierto, también, que se perdió el poder transitar libremente por calles, caminos y carreteras.

Pero también es cierto que los mexicanos somos un pueblo unido y honesto en lo general. Es cierto que la mayor parte de los elementos de las corporaciones policiaca son como la inmensa mayoría de los mexicanos, gente honesta, gente responsable, gente trabajadora.

Pero es cierto, también, que los policías no están suficientemente preparados y capacitados, que no cuentan con instrumentos, con material tecnológico moderno para abatir la incidencia delictiva, la vida en las ciudades se ha hecho muy compleja, y que debido a los medios de comunicación este rezago se hace demasiado notorio.

Pero los gobiernos federal, estatales y municipales, si queremos ser gobiernos necesitamos ir adelante. No podemos esperar a que con todo lo dicho anteriormente, la delincuencia nos gane el camino. Estamos en una excelente oportunidad, no solamente de abatir la incidencia delictiva, no solamente de recobrar la seguridad pública de la poblaciones, no solamente de recobrar la confianza en la policía y en las instituciones de seguridad pública. Estamos en la oportunidad de hacer frente a esta circunstancia, con los medios que tiene actualmente el Estado, de preservar el Estado de Derecho, sin consecuencia para la población, sin toques de queda, sin llegar a posiciones alarmantes, que se viven en otros países que pretenden ser más desarrollados que México.

En la Secretaría de Gobernación se cree, fundamentalmente, que las instituciones nacionales tienen la suficiente fortaleza para frenar esta problemática, para recobrar seguridad y certeza en sus bienes jurídicos y en sus personas de la mayor parte de los mexicanos. De volver a tener una convivencia armónica y digna.

La seguridad pública tiene dos vertientes; ambas son igual de importantes, les llaman los criminólogos “la vertiente objetiva y la vertiente subjetiva”.

La vertiente objetiva es todo aquello que pone el Estado para que la gente se sienta segura. *La vertiente subjetiva*, que es la más dañada en estos últimos

años, es lo que siente el ciudadano que se le da de seguridad, es la certeza que él mismo tiene en su fuero interno, que tiene mayor o menor beneficio de la misma; es decir, que está seguro él, y su familia.

Escribió un jurista español hace aproximadamente 30 años: “el mundo que vivimos, más que un mundo de hechos es un mundo de percepciones”. Si aceptamos esa filosofía, diríamos que en México la percepción es de inseguridad.