

SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA, UN NUEVO ENFOQUE

Ernesto GIL ELORDUY*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La problemática.* III. *Las reformas en seguridad pública.* IV. *Avances en el sistema nacional.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión. Considero que éste es momento y foro propicio para conocer los avances alcanzados en el cumplimiento de una de las mayores prioridades en las políticas de gobierno de la República: la reestructuración integral de los sistemas de justicia y seguridad pública.

II. LA PROBLEMÁTICA

La seguridad pública en México muestra las señales de varias décadas de atraso respecto a otros ámbitos del quehacer nacional. Existen varias razones para explicar y comprender esta situación, pero entre los caracteres de orden estructural podemos señalar los siguientes.

La ausencia de un marco jurídico sobre la materia, que permitiera encauzar la coordinación en el territorio nacional, puede visualizarse mediante el análisis de las disposiciones jurídicas en seguridad pública. Éstas son distintas entre una entidad federativa y otra, incluso hay casos en que aun municipios conurbados tienen criterios jurídicos discordantes y, en algunos casos, existen regulaciones que muestran apreciaciones muy distintas sobre lo que la seguridad pública significa para la ciudadanía.

Este vacío comienza a subsanarse con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional sobre Seguridad Pública, la cual señala las materias en que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los munic-

* Secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

pios tienen la obligación de coordinarse para crear el Sistema Nacional al que se refieren los últimos párrafos del artículo 21 constitucional.

Bajo esta cobertura, varias entidades federativas han promovido reformas a sus legislaciones y se está promoviendo un esfuerzo muy significativo en todo el país para que las leyes estatales y los bandos municipales incorporen el sentido de la ley a sus regulaciones normativas.

Otro de los problemas estructurales ha sido la falta de una política integral sobre seguridad pública. Esto limitó severamente la profesionalización y sentó el criterio de tratar de resolver los problemas de la inseguridad mediante mayor presencia de las fuerzas de seguridad pública, lo cual se revirtió, ya que no necesitamos más policías sin preparación ni especialización. Requerimos de una policía suficiente, pero más capacitada, más profesional.

A lo largo de los años, se observó un deterioro progresivo en los niveles salariales de los integrantes de las corporaciones policiales. Los estímulos al salario y las prestaciones sociales y laborales se fueron perdiendo, ya que los sueldos de las policías llegaron a ser los de menor retribución para toda la administración pública, a pesar de su actividad y del grado de riesgos que enfrentan en su desempeño.

La organización de las corporaciones policiales también se inscribe en este diagnóstico. No se aplicaron técnicas ni metodologías de administración modernas, acordes a la evolución del país y del contexto internacional. En muchos casos, todavía se lleva a mano y en tarjetas la organización de estas corporaciones, sin que existan registros de sus antecedentes, de su capacitación y, mucho menos, de estímulos o sanciones. Esta situación debe revertirse, y hacia ese propósito estamos implementando acciones de asesoría hacia estados y municipios.

La dotación del equipo necesario para su desempeño también se encuentra en estos niveles. En muchas entidades federativas, se presenta un desconocimiento sobre cuáles son las cantidades de armas, parque, vehículos o materiales necesarios para desempeñarse de manera eficiente y profesional. Más aún, no existen pautas de calidad y eficiencia para el trabajo policial que puedan ser aplicados por sus administradores.

A estos caracteres se suma la falta de organización y uso racional de la capacidad humana, técnica y tecnológica que poseen las instituciones de seguridad pública. No existía un conocimiento integral de los esquemas de operación y administración, lo cual redundaba en políticas parciales, aisladas y concebidas bajo criterios coyunturales, sin la perspectiva necesaria para la articulación de medidas en el mediano y largo plazos.

La planeación, medida de organización indispensable para aplicar los recursos disponibles de manera racional, estratégicamente ordenados para el logro de los objetivos, no fue una práctica adoptada para la ejecución de las políticas en esta materia.

III. LAS REFORMAS EN SEGURIDAD PÚBLICA

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se inscribe en el marco de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 al sistema de justicia y seguridad pública, encaminadas al fortalecimiento del Estado de derecho en México.

La conjunción de las atribuciones de la Federación, la soberanía de los estados y la autonomía municipal son la esencia misma del sistema. Su coordinación refleja la necesidad de que las autoridades responsables de la seguridad pública no actúen de manera aislada. Debemos integrar nuestras actividades en la convergencia de responsabilidades y competencias señaladas en nuestro régimen de derecho.

Reconozcamos que el derecho mantiene su plena vigencia como factor de consenso y legalidad para la convivencia pacífica y civilizada. En ello radica, no podemos soslayarlo, el carácter intrínseco de la seguridad. El Estado debe ser un instrumento útil de los ciudadanos para ejercer las libertades y preservar el orden que la propia sociedad se ha dado.

En el contexto de los cambios mundiales, el trabajo público busca adecuarse a las nuevas circunstancias y encarar el reto de gobierno con nuevos, mayores y más eficientes espacios de participación política y social.

Sólo así podrá cumplirse legal y legítimamente con las funciones y objetivos del Estado. Esta nueva perspectiva constitucional anima la reflexión sobre el significado político de la coordinación en materia de seguridad pública.

Ésta se define como una función del Estado que va más allá de la prevención, de las conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia, desde una comprensión sistémica, de política, actores, programas e instituciones, integrados e interdependientes unos de otros.

Por esa razón, la ley crea instancias y mecanismos de coordinación que, de manera concertada y con pleno respeto a las soberanías estatales y a la autonomía de los municipios, definen cuáles son las políticas y estrategias más adecuadas para garantizar la seguridad pública en el ámbito de su competencia y necesidades particulares.

Para ser eficaz, la seguridad pública requiere coordinarse con las políticas de las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno que tienen bajo su responsabilidad alguna o algunas de las tareas definidas por el artículo tercero de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública: la prevención, la persecución y sanción de los delitos e infracciones, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El sistema que se deriva de este instrumento jurídico se concibe de manera integral, con esquemas de información estratégica, de actuación eficaz y altamente profesional para los integrantes de las instituciones de seguridad pública;

con una dinámica y muy activa participación de la sociedad. Tal misión central de la seguridad pública exige mayor previsión de problemas, menor vulnerabilidad en su ejecución y un uso más racional y eficiente de sus instrumentos.

La coordinación consiste en la coherencia y convergencia de los fines y acciones de las instituciones de la seguridad pública, que asegure la distribución de la información y la concertación de la voluntad política en la toma de decisiones.

Al señalar los elementos articuladores de las instituciones y sus integrantes, sus conductos y sus materias, se define un proceso integral, coherente y sistematizado, que responde a principios fundamentales en el ejercicio de gobierno.

La implantación de esa política integral requiere forzadamente de la coordinación, pues ahora el concepto refiere un sistema compuesto de instituciones especializadas, autónomas, cuyos objetivos particulares contribuyen a la realización de los principios y valores generales de la seguridad pública.

Para cristalizar la coordinación como una de las estrategias fundamentales del Sistema Nacional, debemos entender que el cumplimiento de sus objetivos será el resultado de la coordinación eficaz entre sus integrantes.

Sólo mediante esta perspectiva es posible forjar una visión de Estado que contemple, seria y responsablemente, los escenarios y los proyectos fundamentales para el desarrollo de la nación. Nuestro país se inscribe plenamente en esta visión integral.

IV. AVANCES EN EL SISTEMA NACIONAL

La ley establece dos instrumentos jurídicos para cristalizar la coordinación en el Sistema Nacional, que son los convenios y acuerdos del Consejo Nacional. Mediante estos, se preserva plenamente la soberanía estatal y la autonomía municipal, sin que se demerite el valor de la colaboración.

Es importante puntualizar que, en la colaboración eficiente entre todas las instituciones de seguridad pública del país, radican las expectativas del éxito del Sistema.

En la parte introductoria señalamos que uno de los problemas estructurales de mayor trascendencia era el que se refiere a la ausencia de una política de coordinación, a nivel nacional, que lograría inducir los esfuerzos de colaboración entre las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno constitucionales, respetándose sus atribuciones y competencias.

De cara a lo anterior, la integración de las instancias de coordinación se convirtió en una de las mayores prioridades, y hacia ese fin se encaminó el acuerdo adoptado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los Consejos de Coordinación de Seguridad Pública en las 32 entidades federativas del país se cumplió en tiempo y forma, en el plazo de 90 días acordado.

De igual manera, al día de hoy se tienen también instalados los Consejos de Coordinación Municipal de Seguridad Pública en 380 circunscripciones geográficas municipales bajo las que se organizan los poderes judiciales en los estados, denominados partidos o distritos judiciales.

Por otra parte, la Conferencia de Procuración de Justicia y la de Prevención y Readaptación Social se integraron como órganos auxiliares del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos dispuestos por el Consejo Nacional. En ellas se abordaron varios temas relacionados con la mayor eficiencia en las tareas de su competencia en las 32 entidades federativas.

En estas conferencias se han adoptado importantes decisiones en materia de prevención del delito, en la coordinación de acciones para mejorar la eficiencia de sus actividades y han establecido líneas de trabajo para impulsar la ejecución de la Academia Nacional de Seguridad Pública, del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y del Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública.

También se hace desatacar la creación de grupos de trabajo dentro de las conferencias. La mecánica y metodología dispuesta agiliza las discusiones y el análisis para facilitar la toma de decisiones por la vía de consenso y la rápida respuesta de los integrantes.

De tal manera, se ha finalizado y sometido a consideración el cuerpo normativo que guiará sus trabajos, en la elaboración de criterios jurídicos que coadyuvarán a mejorar de manera significativa sus mecanismos de operación institucionales.

Se tienen avances para extender la cobertura de la acción preventiva en materia de robo de vehículos y secuestros, y en la creación de bancos de datos relacionados con la delincuencia. La concertación también se ha dirigido a encontrar propuestas conjuntas de actuación con las Comisiones de Derechos Humanos, el Poder Judicial y las autoridades federales y estatales de contraloría.

También se analizaron en los órganos auxiliares varias materias legales y operativas relacionadas con la incidencia delictiva, que en su momento permitirán conferir a esta política nacional de seguridad pública características muy distintas a las existentes hasta hace sólo unos meses, a partir de la comprensión de que el espíritu de la coordinación se sustenta de manera indudable en la colaboración interinstitucional.

El Programa de Prevención del Delito se ha discutido ampliamente en el seno de las instancias de coordinación. Hemos iniciado el mecanismo de consulta de las opiniones vertidas por la sociedad, a través de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana dispuestos por la ley, a fin de consolidar el instrumento programático que permitirá impulsar una amplia campaña en la prevención del delito, en todo el país, acorde con las características, particularidades, usos y costumbres de cada región del territorio nacional.

En ese marco, se inscribe la disposición presidencial de coadyuvar en la instrumentación de las acciones contra el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, señaladas en el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000.

Las instituciones de seguridad pública de toda la nación, de acuerdo con la definición del artículo tercero de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se sumarán a los esfuerzos para prevenir uno de los males más peligrosos para la humanidad en los umbrales del siglo XXI: las adicciones.

El proyecto del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 contempla acciones y estrategias de coordinación en la materia entre las instituciones públicas, privadas y sociales del país.

Bajo este marco, es importante señalar que se está haciendo un importante esfuerzo para planificar de manera racional, ordenada y con horizontes de mediano y largo plazo, el gasto en la materia.

Acatando otro de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se instaló la Comisión de Financiamiento Conjunto. Para tal efecto, a la fecha se han efectuado dos reuniones de trabajo y se ha logrado conjuntar una base de información para elaborar el esquema de aportaciones financieras que, con un gasto público aplicado bajo los criterios y prioridades estratégicas, así como a los imperativos de racionalización y eficiencia presupuestal, permitan iniciar el proceso de transformación estructural que requiere la seguridad pública en el país.

Por lo anterior, la formación policial y la información eficaz se erigen como las columnas vertebrales que incrementarán la profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública y permitirán obtener mejores resultados en las políticas y programas orientadas a disminuir los índices delictivos.

Una de estas líneas básicas es la capacitación. La creación de una red educativa a nivel nacional, vinculada a líneas estratégicas de capacitación y especialización en técnicas y tácticas policiales, así como la retribución adecuada a su esfuerzo laboral, permitirán constituir una verdadera y revalorizada carrera policial.

Sólo mediante la aplicación sistemática de estos criterios se logrará dar cabal cumplimiento a los preceptos constitucionales establecidos para la actuación de las instituciones policiales: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La creación del servicio civil de carrera en las instituciones de seguridad pública, la definición de pautas nacionales para cada institución, la adopción de criterios y técnicas para la correcta administración del servicio público de seguridad son parte de la política integral en la materia, que el gobierno federal ha propuesto para la profesionalización de este servicio público.

Así, con la coordinación como estrategia para la realización de los fines de la seguridad pública, el Estado mexicano refuerza y renueva el federalismo y la

fortaleza de sus instituciones nacionales, al abrir espacios para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública pueda vincularse a otros sistemas nacionales, locales y municipales, esquemas homólogos del sector educativo, laboral y de protección civil.

Se tienen ya preparados los documentos de trabajo que permitirán la constitución del Comité Técnico del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y a la Academia Nacional de Seguridad Pública, a través de un amplio y profundo diagnóstico de la situación que prevalece en este renglón en las academias de policía preventiva y en los institutos de formación de las instituciones de procuración de justicia.

El cumplimiento de los objetivos propuestos requiere que los integrantes de las instituciones de seguridad pública cuenten con la información cuantitativa y cualitativa que se relaciona con la eficiencia y el profesionalismo de su desempeño.

Consideramos que su actuación no puede ni debe estar alejada de la modernización tecnológica que caracteriza a una sociedad como la nuestra. Contar con información oportuna, adecuada y actualizada permitirá combatir más eficazmente la delincuencia y garantizar la seguridad de la ciudadanía.

El Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, el Banco de Datos de Apoyo a la Procuración de Justicia y la Estadística General sobre Seguridad Pública, que se derivan del capítulo de información dispuesto en la ley, contribuirán de manera indudable a mejorar el diseño de las políticas más adecuadas para la seguridad pública; incrementarán la capacidad gubernamental y un ejercicio más racional de sus recursos, y, de manera muy puntual, serán un acotamiento a las prácticas de impunidad y corrupción que laceran y denigran actualmente el trabajo policial.

Es importante subrayar que su utilización sistemática permitirá generar insumos estratégicos para la toma de decisiones sobre las políticas, estrategias y acciones más adecuadas a la problemática y al cumplimiento de los fines en la materia.

Como se desprende de lo anterior, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública hemos dado un énfasis muy especial a la construcción de los mecanismos jurídicos y a la consolidación de las instancias de coordinación política.

Estamos atendiendo graves problemas estructurales de la seguridad pública en el país, como son los esfuerzos aislados, coyunturales y sin perspectiva integral; la ausencia de una política de coordinación que permita abordar de manera global la problemática existente. De acuerdo con la ley, se están estableciendo las bases jurídicas y reglamentarias correspondientes para la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad pública en el país.

V. CONCLUSIONES

La seguridad es aspiración principal en toda sociedad; preservarla es preocupación de toda autoridad. Por esta razón, las autoridades debemos conjuntar nuestros esfuerzos para intercambiar experiencias e información, de manera tal que se pueda optimizar y administrar adecuadamente los recursos disponibles.

Es indudable que estas reformas han tenido ya un logro significativo: la seguridad pública es una cuestión política y social prioritaria para todos. Federación, estados, municipios, Distrito Federal y, desde luego, la sociedad.

Hay una conciencia de que la seguridad pública es vital para la convivencia pacífica y civilizada y, por tanto, eje del desarrollo económico y social del país. Enhorabuena.