

El nuevo gobierno del Distrito Federal y las políticas de contención a la delincuencia

*Alejandro Favela**

LAS CIRCUNSTANCIAS

La jefatura de gobierno con la que se inició una nueva etapa en la vida política del Distrito Federal a partir de diciembre de 1997 heredó diversos problemas, entre ellos uno fundamental es el de la inseguridad pública,¹ sobre el cual se va a poner el acento para calificar y evaluar esta primera gestión perredista, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, al frente de la ciudad.

Ciertamente que la perspectiva desde la que se mire la acción de la administración cardenista estará preñada de por lo menos dos prejuicios; el primero se refiere al entendido de que el ingeniero Cárdenas, al ser un fuerte precandidato a la Presidencia de la República dispone de menos tiempo para mostrar eficiencia y eficacia en la resolución de los problemas a los que se enfrenta en la ciudad, razón por la cual su paso por el gobierno —de ser cierta esta presunción y de que se convierta en candidato— acortará aún más su ya de por sí reducido periodo de tres años y difícilmente lograría cubrir dos



* Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

años completos, en los cuales estará obligado, en el caso de la seguridad pública, a tener funcionando un programa que en tan reducido tiempo abata los índices de delincuencia, pero, sobre todo, que genere un ánimo ciudadano que traduzca esa mejoría en un reconocimiento de buena gestión pública.

El reto no es menor y, sin lugar a dudas, buenas cuentas en este aspecto le producirían a Cárdenas muy buenos bonos en la carrera presidencial que, como candidato perredista, pudiera tener.

El segundo prejuicio, relacionado con la evaluación de la administración cardenista, es que la ponderación que pueda hacerse del combate a la delincuencia radica principalmente en la naturaleza misma del problema, pues por una parte se idealizan tiempos pasados en los cuales se creería que no había inseguridad y por la otra no contamos con parámetros claros para medir los impactos que los programas de combate a la delincuencia tienen sobre los hechos delictivos, pues la delincuencia es tanto cuestión de frecuencia como de sensaciones y percepciones. La medición de la inseguridad pública adquiere, en este sentido, rasgos también de subjetividad, ¿qué tan segura se siente la ciudadanía en sus ciudades?²

Es este último aspecto, el de la dificultad para cuantificar la inseguridad pública, que la mención constante de las *cifras negras*³ sobre delitos hace poco confiables los datos oficiales, pues las cifras mismas que son publicadas

por las diversas procuradurías de justicia siempre tienden a ser moduladas por las estimaciones que sobre las cifras negras se hagan, de tal manera que en este punto, las mediciones en índices delictivos basados en cifras oficiales siempre estarán sujetas a crítica y más aún, a la duda sobre su veracidad y, por tanto, a su capacidad descriptiva del fenómeno delictivo.

EL PROBLEMA

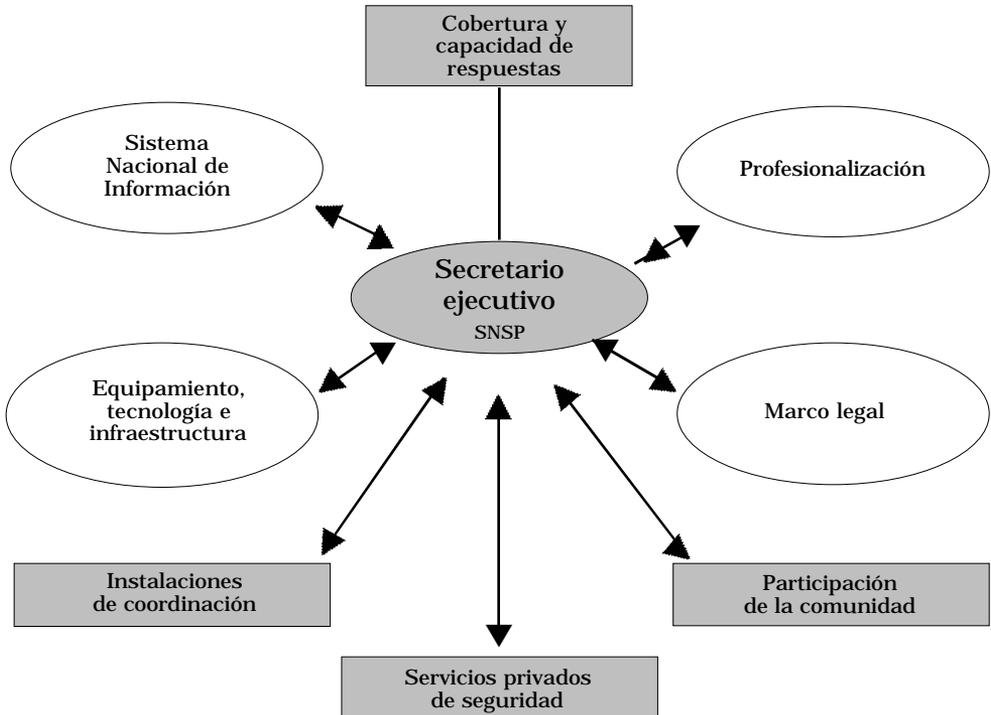
Como desafortunadamente el problema de la inseguridad pública se ha convertido en una realidad cotidiana para casi todo el país, el actual gobierno federal desde el inicio de su mandato señaló en el propio Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴ las grandes líneas de acción, las estrategias y los objetivos que perseguiría en este rubro, mismos que fueron concretados, casi a mitad del periodo presidencial, cuando el 25 de agosto de 1998 se presentó el Programa Nacional de Seguridad Pública, que, como puede apreciarse en el diagrama 1, se centra en cuatro elementos fundamentales:

- I. El sistema nacional de información
- II. La profesionalización
- III. El equipamiento, la tecnología y la infraestructura
- IV. El marco legal

Contando para su refuerzo con otras cuatro líneas de acción complementaria:

DIAGRAMA 1
Programa Nacional de Seguridad Pública

ESTRATEGIAS Y ACCIONES



Fuente: Secretaría de Gobernación/Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

- 1) La participación de la comunidad
- 2) Las instancias de coordinación
- 3) Los servicios privados de seguridad
- 4) El mejoramiento en la cobertura y capacidad de respuesta

Estos ocho son los ejes de la estrategia del Plan. Es necesario aclarar que éste se sustenta en los 32 convenios de

seguridad pública que el gobierno federal firmó con antelación con los gobiernos estatales y la jefatura de gobierno del D.F. La presentación de este Plan implicó una exhortación presidencial a una “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia”, lo cual refrendó la gravedad del problema, al mismo tiempo que permitió a Ernesto Zedillo expresar “Comparto la indignación de

todos los mexicanos por la ineficacia de los cuerpos de seguridad y por la corrupción que con demasiada frecuencia impera en ellos y que también con demasiada frecuencia es el origen de la impunidad” (*El Nacional*, 28 de agosto de 1998: 2);⁵ frase que no por ser autocrítica puede dejar de lado el grado de responsabilidad que el gobierno en sus distintos niveles tiene frente a este problema.

Por su parte, Francisco Labastida, secretario de Gobernación, en la misma fecha y siguiendo ese mismo discurso autocrítico y autoexculpatorio señaló:

El año pasado se denunciaron ante agencias del Ministerio Público un millón 490 mil delitos y muchos más no fueron denunciados. Se iniciaron un millón 330 mil averiguaciones previas, pero sólo fueron consignadas 249 mil. Se libraron 149 mil órdenes de aprehensión, pero sólo se ejecutaron 85 mil... De cada 100 delitos que se cometen en el país, 95 son del fuero común y su combate corresponde, por ley a los gobiernos de los estados y a las judicaturas locales (*El Nacional*, 28 de agosto de 1998: 4).

Estos datos merecen un cuadro para notar, de manera más clara, el grado

de ineficiencia imperante en materia de procuración de justicia.

Las cifras del cuadro 1, a todas luces impactantes, muestran claramente que la relación entre denuncias y órdenes de aprehensión liberadas es de diez a uno, esto es, solamente en el 10 por ciento de los delitos denunciados las autoridades logran identificar a un presunto responsable. La cuestión se hace más dramática cuando vemos que la proporción de aprehensiones ejecutadas y delitos denunciados presentan todavía una relación más crítica, pues aquí la cifra es de solamente un 5.7 por ciento, lo que significa que de cada 100 delitos denunciados, sólo cinco presuntos responsables son presentados ante un juez.

Hasta aquí es asunto de procuración de justicia, después viene la parte correspondiente a la impartición de la misma, en donde la pericia de ministerios públicos y la probidad de los jueces es puesta a prueba. Del análisis de la información proporcionada por el mismo secretario de Gobernación, resulta evidente que el problema de la impunidad imperante en nuestro país antes que por la corrupción, existe por la ineficacia de las procuradurías.

CUADRO 1
Ineficiencia en procuración de justicia, 1997

Denuncias ante ministerio público	1,490,000
Averiguaciones previas iniciadas	1,330,000
Averiguaciones previas consignadas	249,000
Órdenes de aprehensión liberadas	149,000
Órdenes de aprehensión ejecutadas	85,000

Fuente: Francisco Labastida Ochoa, secretario de Gobernación, discurso: “La seguridad, ineludible responsabilidad del Estado”.

EL ENFOQUE CARDENISTA

Siguiendo este tenor, en junio de 1998 el gobierno de la ciudad dio a conocer su Programa de Trabajo 1998-2000, en el cual de manera destacada en el capítulo 4º, llamado "Una ciudad segura y con justicia", marcó sus líneas básicas de acción:

- 1) Fortalecer la presencia policial, proporcionando vigilancia adicional en colonias con alto índice delictivo, vigilancia especial en centros de reunión de población, además de descentralizar e impulsar policías de barrio.
- 2) Desarticular las organizaciones criminales, para lo cual se plantean programas específicos de vigilancia y un programa de inteligencia policial.
- 3) Profesionalizar los cuerpos de seguridad, que consiste en la capacitación de los elementos de los cuerpos de seguridad y justicia, y en la adquisición y renovación del equipo de trabajo.
- 4) Integrar funcionalmente el aparato judicial, lo cual está operando solamente como un plan piloto.
- 5) Elaborar un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública, con el cual se pretende cubrir una revisión de la normatividad de la Procuraduría General de Justicia (P.G.J) del D.F. y reformas y adiciones a los có-

digos Penal y de Procedimientos Penales y a la Ley de Amparo.

El gobierno de la ciudad de México formó en mayo de 1998 el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública el cual, en junio de ese mismo año, puso en operación un Programa de Acción Coordinada entre Ciudadanos y Gobierno por la Seguridad (véase anexo 1) a través del cual se hacen operativas las cinco líneas de acción del Programa de Gobierno antes enunciado. De manera tal que, por programas en contra de la delincuencia, la cosa no ha parado.

Sin embargo, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del D.F. se encuentran, a partir de la entrada de la administración perredista en el Distrito Federal, en una circunstancia parecida a la que Marvin Ott⁶ retrata respecto de la Central Intelligence Agency (CIA) a partir de los años noventa, que ya no es ni puede ser lo que era, pero tampoco sabe bien hacia donde ir. Pues bien, la policía y las procuradurías del Distrito Federal están en una situación similar, ya que es un hecho que los altos mandos han cambiado, que las políticas y los enfoques se están transformando, pero, y ese es el problema, el personal operativo sigue siendo el mismo y aunque se tengan planes para profesionalizar y capacitar al personal esto será en el mediano plazo, hoy día se tiene que trabajar con ellos y con sus viejas mañas y tramas.

Ahora bien, aun y cuando el nuevo gobierno de la ciudad de México no había iniciado su gestión en materia de seguridad pública fueron ampliamente publicados en los medios de comunicación un par de libros que pretendían indicar las líneas de acción sobre las cuales debería trabajar la administración cardenista; me refiero a *Criminalidad y mal gobierno* de Rafael Ruiz Harrell y a *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México* del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada.

En el primero de ellos, el de Ruiz Harrell, tiene que destacarse la enorme virtud de presentar una muy amplia variedad de cifras, en las que se consignan modos y formas del delito en la ciudad de México a lo largo de este siglo, y por ello se puede poner en perspectiva lo que viene a ser en este momento la verdadera criminalidad de la ciudad. Estudios de esta naturaleza tienen la gran ventaja de ubicar en perspectiva histórica una crisis de seguridad pública que tiene su origen en la falta de atención gubernamental por décadas, además de ofrecer cifras comparativas con otras grandes capitales. En su conjunto, dicho texto brinda un compendio de información que posibilita un punto de vista más analítico y no amarillista del problema.

Una de las conclusiones importantes obtenidas por Ruiz Harrell es que: “el núcleo del problema se encuentra, por un lado, en un Ministerio Público del todo insuficiente para satisfacer las

actuales necesidades de la ciudad de México y, por el otro en una policía inútil, corrupta y perezosa que ha crecido mas allá de todo límite razonable” (Ruiz Harrel, 1998: 57).

Por su parte, el texto del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada tiene otra finalidad, pretende servir como modelo para el diseño de una política pública de seguridad para el nuevo gobierno de la ciudad. Se trata sin duda de un texto bien informado, pero que apunta sobre todo a que “las características del crimen organizado en México son tales, porque éste es una creación del Estado” (Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, 1998: 31), de manera que ubica el problema central de la ineficiencia policiaca en la existencia de “mafias policiacas” que han tomado como rehén a la ciudadanía y han convertido el crimen en un negocio particular protegido y solapado desde las posiciones de autoridad y poder político del Estado.

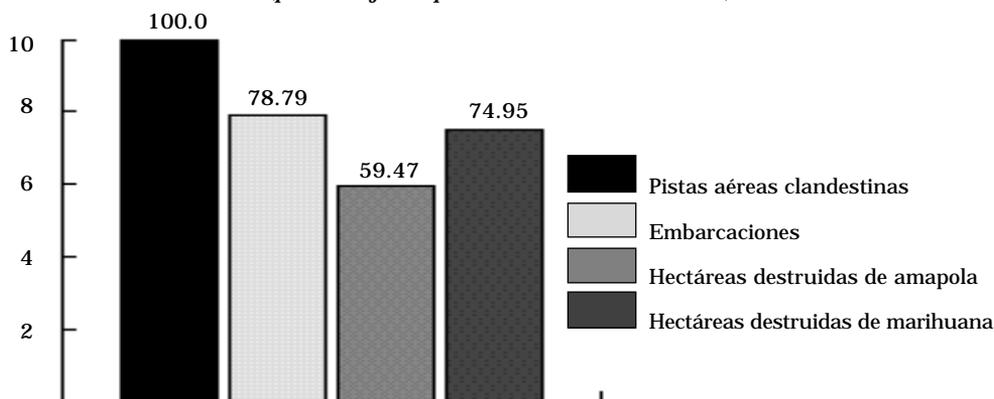
Evidentemente ambos estudios arrojan luz sobre el problema de la criminalidad y en particular el caso de la ciudad de México. Las conclusiones principales de estos dos textos coinciden con la perspectiva que han adoptado tanto el gobierno federal en su Programa Nacional de Seguridad Pública, como la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en su Programa de Acción Coordinada entre Ciudadanos y Gobierno por la Seguridad.

LOS INFORMES DE GOBIERNO DE 1998

En sus respectivos informes de septiembre de 1998, las autoridades tanto federales como locales (de la ciudad de México) presentaron cifras alentado-

ras. El gobierno federal destacó la puesta en marcha del Programa Nacional de Seguridad Pública, el combate a las bandas de secuestradores y el combate al narcotráfico (véanse las gráficas 1 y 2).

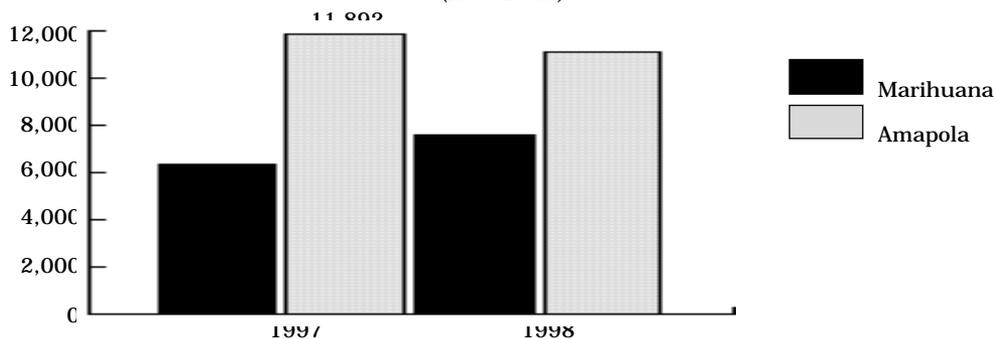
GRÁFICA 1
Participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, 1998*
(porcentaje respecto al esfuerzo nacional)



* Cifras al mes de junio.

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, Procuraduría General de la República (PGR).

GRÁFICA 2
Erradicación de estupefacientes, 1997-1998*
(hectáreas)



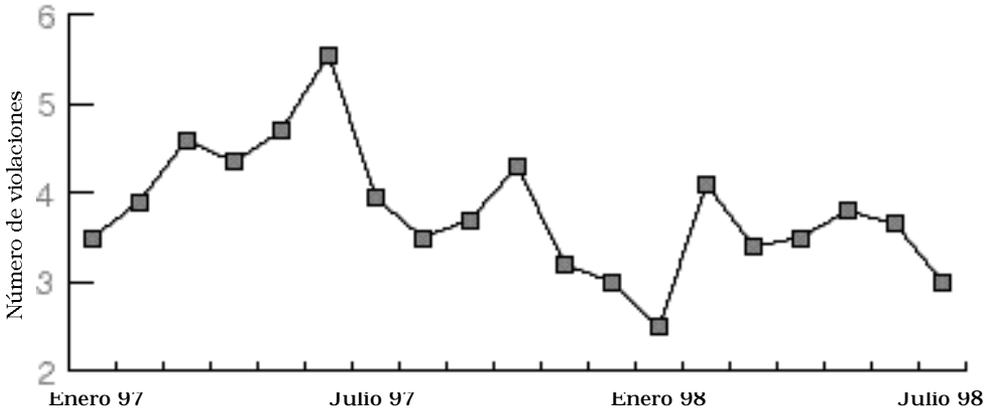
* Para cada año, cifras reales al mes de junio.

Fuente: PGR.

Por su parte el jefe de Gobierno del Distrito Federal describió detalladamente las acciones que para cada punto de su programa están llevando a cabo⁷ e ilustró con datos (ver las gráficas 3, 4

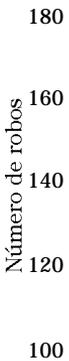
y 5) los avances que en materia de combate a la inseguridad está logrando su gobierno, para avalar con ello las bondades del enfoque asumido por su administración.

GRÁFICA 3
Distrito Federal: evolución de los índices de seguridad por concepto



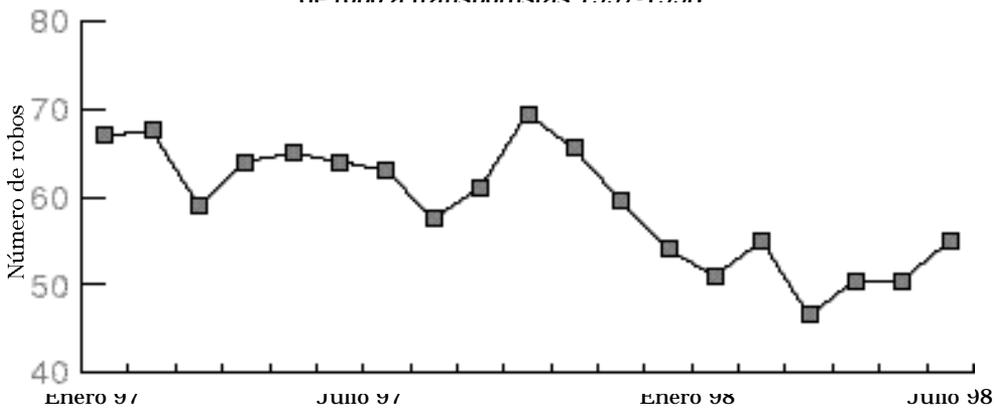
Fuente: Informe de gobierno del Distrito Federal, 1998. Anexo estadístico.

GRÁFICA 4
Distrito Federal: evolución de los índices de seguridad por concepto de robo de vehículo, 1997-1998 promedio diario



Fuente: Informe de gobierno del Distrito Federal, 1998. Anexo estadístico.

GRÁFICA 5
Distrito Federal: evolución de los índices de seguridad por concepto
de robo a transportistas 1997-1998



Fuente: Informe de gobierno del Distrito Federal, 1998. Anexo estadístico.

Es de señalarse que las autoridades, tanto federales como locales de la ciudad de México, centran sus esfuerzos institucionales en revertir el crecimiento explosivo que la criminalidad experimentó en nuestro país a raíz de la crisis económica iniciada en 1995.

También es de hacerse notar que Cuauhtémoc Cárdenas puso un particular énfasis en evidenciar que la ciudad de México, en relación con el conjunto del país, está avanzando de manera más acelerada en el combate a la criminalidad. Por ejemplo, señaló que:

A partir de marzo de 1998 fue cuando se logró romper la inercia heredada del crecimiento de la criminalidad. Desde abril se inicia una tendencia ininterrumpida durante cinco meses de reducción de la criminalidad con respecto a los

niveles anuales previos correspondientes. Hasta agosto de 1998, se registraron 10 mil 430 delitos menos, 9.6% que los registrados en el mismo periodo de 1997, al mismo tiempo que se ha venido facilitando a la población la presentación de quejas y denuncias delictivas. Esta reducción se apoya en una creciente eficacia preventiva, investigadora y persecutoria de la criminalidad. En términos cuantitativos, para los periodos antes referidos, la eficacia investigadora y persecutoria se refleja en un aumento del 46% de las órdenes de aprehensión cumplidas; 9.4% en los coeficientes de consignación con relación a las averiguaciones previas, y de 8.4% en las sentencias condenatorias. La eficiencia persecutoria global elevó, para el 31 de agosto, en 36.3% el número de internos del fuero común en los reclusorios de la ciudad en

relación con noviembre de 1997 (Cárdenas, 1998: 18-19).

De la misma manera se señaló que hay avances significativos en el Sistema Automatizado de Huellas Dactilares (AFIS) y en el Sistema Automatizado de Identificación Fotográfica (PROFILE), ya que ambos sistemas constituyen una piedra angular en los procesos de investigación e identificación de delincuentes, y redundan en el señalado avance de la eficiencia persecutoria de criminales. Todo esto se tradujo por ejemplo en la desarticulación de nueve organizaciones criminales y en la detención y consignación del delincuente que realizó 42 asaltos bancarios. Por otra parte, y esto con relación a la corrupción y uso indebido de funciones, se indicó que en este corto lapso se han destituido a 417 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y suspendido a 43 más.

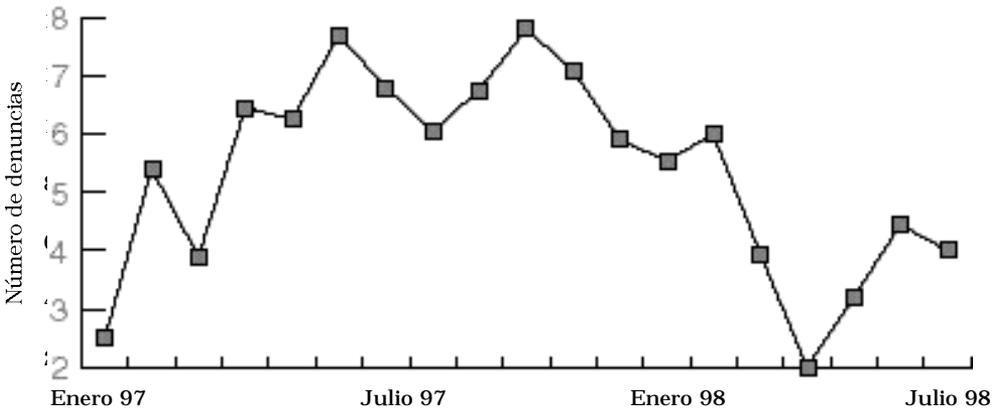
Este conjunto de acciones permitió a Cárdenas señalar que el balance inicial de su gestión en materia de seguridad está encaminado y está dando resultados, como se muestra en la gráfica 6.

LAS LIMITACIONES DEL ENFOQUE

Al margen de datos y programas oficiales en materia de seguridad pública, resulta evidente que el reto para los gobiernos, sea el federal o se trate de los gobiernos locales, para lograr eficiencia en el combate a la criminalidad en una sociedad en la que el autoritarismo y la prepotencia de las autoridades ya no puede tener cabida es sin duda enorme, pues las soluciones de corte castrense, la mano dura o las acciones y programas arbitrarios no justifican de ninguna manera su existencia.

GRÁFICA 6

Distrito Federal: evolución de los índices de seguridad, delitos totales, 1997-1998 promedio diario



Fuente: Informe de gobierno del Distrito Federal, 1998. Anexo estadístico.

Ahora, como ocurrió años antes en la España posfranquista y en todos los demás sistemas políticos que transitaron de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, la reforma de la institución policial tiene que combinar eficiencia y eficacia con el respeto a los derechos humanos, la participación democrática de la comunidad y el respeto y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Por ello, las preguntas que plantea José María Rico tienen una enorme pertinencia para el país y para la ciudad de México en materia de reforma de la institución policial:

- a) ¿En qué tipo de sociedad deberá actuar la policía? ¿Cuál será la evolución previsible de dicha sociedad? ¿A qué tipo de problemas deberá enfrentarse en un futuro más o menos inmediato?
- b) ¿Existe en el país —o la región— una tradición policial dada? ¿Cuáles son sus principios? ¿Deberá conservarse una y otros?
- c) ¿Cuáles son las tendencias evolutivas de la policía en los países occidentales?
- d) ¿Cuáles son los grandes principios y las tendencias evolutivas de los diversos subsistemas de la administración de la justicia (tribunales, servicios penitenciarios y de rehabilitación?)” (Rico, 1983: 14).

Preguntas de esta naturaleza y pertinencia nos indican a las claras que los programas de seguridad pública

que se pusieron en marcha en 1998 son evidentemente planes y programas de emergencia —siguiendo el símil y terminología de los programas económicos anticrisis—; podríamos decir que se trata de programas de choque para contener de manera inmediata y obtener resultados en el corto plazo, a modo de frenar el avance de la delincuencia,⁸ y dar una respuesta inmediata al reclamo ciudadano por una ciudad segura; pero en manera alguna pueden considerarse programas de reforma del subsistema de procuración e impartición de justicia.

EL NUEVO CONTEXTO

El crecimiento inusitado de la delincuencia a raíz de la crisis de 1995 y los resultados electorales de 1997 han obligado a las autoridades políticas a, por primera vez en la historia contemporánea de México, idear e implementar planes y programas para combatir y poner freno, en serio, a la criminalidad, pues los costos políticos de la desatención, ineptitud e indolencia son muy considerables en los procesos electorales.

No obstante, los ciudadanos están ahora en posibilidad de castigar a los políticos y a los partidos por la vía del voto, siempre que descuiden esta tarea básica y fundamental de todo gobierno: la de la seguridad de los ciudadanos, de sus vidas y de sus bienes.

Las políticas emergentes que hasta ahora se están llevando a la práctica

en materia de seguridad pública deberán poner un alto a la tendencia alcista en la criminalidad. Una reforma del aparato de procuración e impartición de justicia que de manera integral ataque las cuestiones señaladas por José María Rico aparece como una tarea fundamental en la agenda de la transformación de las instituciones políticas del país, puesto que en las nuevas condiciones de participación ciudadana y competencia político electoral —que anuncia el actual sistema político en transición— resultan insostenibles las funciones públicas al margen del escrutinio popular, así como también resultan insostenibles los funcionarios que incumplan con sus responsabilidades. Esto es parte de lo que ya no puede ser.

Así, los programas de seguridad pública impulsados en 1998 por los gobiernos federal y de la ciudad de México corren contra reloj, pues la carrera del 2000 será el momento en el cual la ciudadanía podrá expresar si los programas y sus ejecutores han cumplido con su función y ello se ha traducido en condiciones de vida menos incómodas para los habitantes o sí, por el contrario, no han pasado de ser la presentación de programas e informes, actos públicos para la foto y acciones de gobierno, una vez más, fallidas.

LA REFORMA NECESARIA

En el v Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención y Tratamiento del

Delincuente realizada en Ginebra en el año de 1975 se plantearon una serie de recomendaciones que es necesario tener presentes:

- La justicia criminal constituye el mejor medio para prevenir la criminalidad. Hay que basarse más en la acción social que en lo penal.
- Se ha abusado históricamente del principio de represión sin conceder suficiente atención a las formas de control social no penal y a las disposiciones de prevención primaria
- Todos los países deberían reevaluar constantemente sus sistemas de justicia penal, para que estos se ajusten a las necesidades sociales actuales. Tal situación exige la sustitución de las leyes e instituciones anticuadas o que no sean autóctonas.
- Toda modificación del sistema penal, al igual que la aplicación práctica de sus procedimientos, deberá respetar siempre los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona interesada.
- Conviene recurrir con más frecuencia a la comunidad a fin de elaborar programas para la prevención del delito y el tratamiento de la delincuencia.
- La política penal debe ser coordinada en sus múltiples aspectos y su conjunto debe integrarse en la política social de cada país.

- La investigación criminológica que sirve de base a la política penal debe hacerse extensiva a la interacción entre la delincuencia y la sociedad, así como el funcionamiento del sistema judicial y los programas de control social.⁹

Como puede verse claramente en las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, se integran de manera directa el tratamiento de la delincuencia, el delito y la criminalidad a las formas generales de convivencia social de un país. Señalan también que toda política de justicia penal debe estar articulada a una política social y de gobierno en general, en donde macroeconomía, inversión, empleo, salario y justicia no sean polos incomunicados, pues la política penal y la política de prevención del delito pasan en primera instancia por la política social imperante en un país.

Es en este sentido que los retos a los que se enfrentan las autoridades mexicanas son en un primer momento, poner un alto y acotar la acción de los delincuentes, frenar en seco sus actuales niveles de impunidad y desalentar, por la vía del castigo, la comisión de ilícitos. Sin embargo, estos programas emergentes y de choque para detener la delincuencia, son solamente el primer elemento de una política penal que permitirá establecer condiciones de convivencia social satisfactorias para la población. El gran desafío a mediano plazo es establecer condiciones de pre-

vencción del delito, reformando las instituciones y normatividades existentes, pero poniendo énfasis en la capacidad de prevención de la criminalidad que una política social puede tener y aportar a la sociedad.

CONSIDERACIONES FINALES

Después de muchos años de crisis económicas recurrentes y una lenta capacidad de adaptación por parte del sistema político a la participación ciudadana, el fenómeno de la criminalidad en nuestra sociedad vino a prender un foco rojo de alta intensidad anunciando que las cosas, como en Dinamarca,¹⁰ estaban apestando a mucha podredumbre e ineficiencia.

El deterioro de las condiciones de convivencia social que México está experimentando manifiesta a través de la crisis de seguridad pública un problema de orden mayor; por una parte, evidencia tanto que una de las tareas fundamentales de toda autoridad pública respecto a la seguridad de personas y de bienes no recibió por décadas la menor atención, como que las políticas penales y de prevención del delito fueron postergadas de manera permanente. Por otra parte, esta crisis de seguridad y los programas emergentes de choque en contra de los criminales han revelado que recientemente las autoridades están cayendo en la cuenta de que cumplir con sus funciones básicas de gobierno constituye uno de los parámetros

para medir, por parte de la ciudadanía, su desempeño al frente de la función pública, por lo que estos programas de choque y de contención a la delincuencia adquieren en este nuevo contexto un carácter electoral sustantivo

Es en este sentido que los dos prejuicios que señalamos en un principio tienen una enorme razón de ser, dadas las actuales condiciones de competencia política de cara a la elección presidencial del 2000. Son preconcepciones, sí, pero también medidas del desempeño en la gestión pública que de una u otra manera estarán presentes en la decisión que los ciudadanos expresen durante los comicios.

Cárdenas, acorde con esta percepción, presenta en su primer informe de gestión cifras y datos con los que pretende avalar avances en la contención de la inseguridad pública, sin embargo, es la percepción de la ciudadanía y de la población en general la que verdaderamente podrá validar la presunción del actual jefe de Gobierno de la ciudad de México.

En un tenor semejante se encuentra el titular del Ejecutivo Federal, quien está obligado a presentar buenas cuentas para que el candidato resultante de su partido a la Presidencia de la República en el 2000 no cuente con un enorme *handicap* en materia de seguridad pública.

Como puede notarse con claridad, gracias al escrutinio popular y a la competencia política ahora resulta importante que la gestión pública no se haga

al margen y a espaldas de los intereses de la ciudadanía. Resolver los problemas y asumir las responsabilidades públicas implica que las decisiones al planificar y realizar la obra de gobierno tienen un impacto, un dictamen y una sanción por parte de los ciudadanos; éstos, por obra de la democracia, tienen que ser escuchados, atendidos y satisfechos. Algo que resulta verdaderamente desconocido en nuestro sistema político.

ANEXO 1

PROGRAMA DE ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD¹¹

Programa de Acción Coordinada entre Ciudadanos y Gobierno por la Seguridad

1. ¿Cómo se seleccionaron las primeras zonas para el inicio de este programa que pretende la prevención de delitos?

Este programa se pondrá en práctica en un primer momento en catorce zonas de la ciudad donde se registra una importante incidencia delictiva de acuerdo con cuidadosos estudios sustentados y con señalamientos del Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública del D.F. Las zonas que comprenden esta primera etapa del programa son: San Ángel-Álvaro Obregón; Industrial Vallejo-Azcapotzalco, Del Valle-Benito Juárez, Culhuacán 1-Coyoacán; Culhuacán 2-Coyoacán; Cuajimalpa-Pueblo; Roma Norte-Cuauhtémoc; Lindavista-Gustavo A. Madero; Granjas México-Iztacalco; Juan Escutia-Iztapalapa; San Jerónimo Lídice-Magdalen

Contreras; Anáhuac-Miguel Hidalgo; Toriello Guerra-Tlalpan; Morelos-Venustiano Carranza y Santiago Tepalcatlalpan-Xochimilco.

2. ¿Por qué no están incluidas otras zonas que de antemano se saben de conflicto, como la colonia Doctores y Tepito entre otras?

El hecho de que haya problemas de inseguridad en otras regiones de la ciudad de México no quiere decir que éstos se vayan a dejar de combatir. Se trata de un programa que tiene varias etapas la primera de las cuales incluye algunas zonas con mayores conflictos de seguridad pública. Es preciso señalar que en colonias como la Doctores o Tepito existen ya operativos especiales de combate frontal a la delincuencia, y con este programa se intensifica la tarea en contra de la delincuencia en la ciudad de México.

3. ¿A grandes rasgos en qué consiste este programa, y por qué hasta ahora se anuncia después de un semestre de administración?

El programa busca lograr un mejor ambiente en términos de seguridad pública. Para ello se pretende la prevención de hechos delictivos con base en la participación de grupos especializados de la policía metropolitana. Se trata de desplazar unidades de vigilancia a las zonas del Distrito Federal con altos índices delictivos, donde además resulta de particular importancia la participación ciudadana.

Es necesario señalar que una vez logrados los objetivos de disminuir la delincuencia en las áreas donde opera el programa podrá pasarse, según los avances que se hayan registrado en cada una de esas zonas, a otra etapa que es el establecimiento del programa de policía de barrio. Esto es, que el actual programa sirva de base para crear posteriormente una policía comunitaria. El programa de policía comunitaria funcionará en forma permanente y en coordinación con la ciudadanía, autoridades, delegaciones y representantes de organizaciones sociales.

4. Con el sesgo ciudadano que se le da al programa y ante las ineficiencias de otras políticas gubernamentales, pareciera que se está trasladando a la población la responsabilidad y el cuidado de esta ciudad ¿no es así?

El hecho de que se considere la participación de la ciudadanía en este programa de ninguna manera traslada a otro sector las responsabilidades. En ningún momento el gobierno capitalino pretende desentenderse de los problemas. Lo que sí se busca al incluir a la población es poner en práctica una nueva relación que aliente y estimule la participación ciudadana.

El gran problema de esta ciudad es que frecuentemente los ciudadanos han sido víctimas de políticas verticales, arbitrarias y antidemocráticas, por ello, y a solicitud del Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública del D.F., se acordó considerar en

este programa la participación activa de la población. Cabe señalar, por otra parte, que sin un esfuerzo concertado entre el gobierno de la ciudad de México y la ciudadanía sería prácticamente imposible hacer frente ante un problema cada vez más complejo como es la delincuencia.

5. *¿Al considerar en este programa diversos agrupamientos policiacos no existe el riesgo de que se adopten medidas coercitivas e incluso razzias?*

La presencia policiaca a través de diversos grupos especializados lo que pretende es prevenir hechos delictivos. No se trata, ni será desde ningún punto de vista, un programa de *razzias* y ésta es una diferencia importante con otros programas de anteriores administraciones, que es preciso señalar. Hay que reiterar que se trata de un programa de policía con participación ciudadana. El propósito de esta tarea es llevar a cabo una adecuada planeación del servicio de seguridad pública, así como la aplicación efectiva de recursos en el combate y en la prevención de delitos, a fin de avanzar en un esquema de prevención de tipo estratégico y no únicamente coyuntural.

6. *¿Cómo evitar que mandos policiacos estén en contubernio con delincuentes?*

Tenemos la plena confianza de que la capacitación y la formación de nuevos recursos policiacos serán un aliado importante para el éxito del programa. Es innegable que se han presentado problemas de esta naturaleza en algunos

bandos policiacos, pero consideramos que ahora son los menos, y que los diversos grupos especializados que tendrán como tarea este programa lo cumplirán con eficacia, además debe recordarse que habrá un seguimiento puntual del mismo por distintas dependencias de gobierno, y que se sancionarán enérgicamente actos de corrupción o de falta de cumplimiento de responsabilidades.

7.- *¿Los cambios administrativos que se han dado en la Secretaría de Seguridad Pública no pueden poner en riesgo este programa?*

Los cambios administrativos que ha tenido esta Secretaría de ninguna manera han puesto en riesgo los programas que permanentemente se vienen llevando a cabo. El trabajo que encabeza Rodolfo Debernardi¹² ha sido fundamental en la medida en que se ha logrado detener a importantes bandas de delincuentes. Desde luego hay más cosas por hacer y es por eso que se acaba de anunciar este programa, que servirá para complementar los esfuerzos que ya se realizan en la materia.

8. *El combate a la delincuencia no concluye en la detención de infractores, hace falta agilizar otros mecanismos de procuración de justicia ¿Qué se está haciendo en este sentido?*

El programa que ahora estamos anunciando forma parte de una estrategia más integral y radical de combate a la delincuencia. Se está trabajando de manera coordinada con otras depen-

dencias del gobierno capitalino como la Procuraduría de Justicia del D.F., y se están afinando otras acciones que permitirán atacar, desde varios frentes a la vez este problema.

El compromiso del Jefe de Gobierno de reducir los índices delictivos en esta ciudad, representa la necesidad de establecer líneas de acción a más largo plazo.

9. ¿Cuánto tiempo permanecerán en estas zonas las agrupaciones policiacas? ¿Qué ocurrirá después de que termine el programa? ¿Qué puede garantizar que éste no sea sólo un paliativo para simular que se hace algo por la delincuencia?

Las agrupaciones especializadas permanecerán el tiempo que sea necesario en las distintas zonas de la ciudad en las que se aplicará el programa, hasta lograr el objetivo de abatir los índices de la delincuencia, después, cuando se retire la policía metropolitana, se pondrá en marcha la figura del policía comunitario, esto permitirá que el programa tenga un carácter de largo plazo.

Ahora bien, en la medida en que el programa logre estimular la participación ciudadana, la población se seguirá dando cuenta que no se trata de un paliativo, sino de que existe un interés genuino por hacer algo en contra de la delincuencia y de que su participación es fundamental.

10. ¿Cuáles serían las diferencias de este programa, con respecto al de otras administraciones como el RIMA de Óscar Espinoza Villarreal?

Las diferencias fundamentales se relacionan con la participación de la sociedad en la planeación y en los estudios realizados; con el seguimiento puntual que se dará al programa día tras día; con el respeto a los derechos de los ciudadanos y, sobre todo, con el decidido compromiso del actual gobierno capitalino de combatir frontalmente la delincuencia y no sólo crear paliativos. No se trata, como otros programas, de amedrentar a la ciudadanía y de separar cada vez más a la policía de la población. Por el contrario, el objetivo es que juntos, cada quien en su ámbito, contribuyamos a recuperar la ciudad.

11. ¿Qué resultados concretos se esperan? ¿En qué medida se piensa que disminuirán los índices delictivos y en qué plazos ocurrirá?

El objetivo de este programa es abatir los índices de delincuencia con el apoyo y el esfuerzo de la ciudadanía, lo que permitiría la recuperación de la ciudad como un espacio público habitable. La expectativa es que a corto plazo exista, al menos entre la ciudadanía, una cultura para la prevención del delito, que sin duda sentaría las bases para que el programa tenga un carácter permanente e integral. Los índices delictivos se irán dando a conocer puntualmente de acuerdo con las evaluaciones e informes recogidos.

12. ¿Cómo se piensa evitar los abusos y las violaciones a los derechos humanos?

El carácter preventivo del programa dará la pauta para poner en práctica mecanismos que no permitan abusos y la violación de derechos humanos. El veredicto acerca de la administración de estas nuevas medidas constituye un elemento adicional de supervisión.

13. ¿Cuántos elementos policíacos participarán en este programa?

Se tiene previsto que sean 2,500 elementos de seguridad pública quienes formarán 14 equipos especializados de prevención entre los que se incluyen 1,163 elementos de la policía, 71 miembros de motopatrullas, 75 de la rama femenil, 650 granaderos, 345 miembros a caballo y 150 policías con escudo, además de 24 canes y 25 semovientes.

14. ¿No se descuidarán otras zonas?

No, por que la aplicación del programa parte de una planeación que permite una optimización en el uso y asignación de elementos de seguridad pública.

15. ¿Cuáles son los nuevos mecanismos de comunicación con los cuales la ciudadanía podrá obtener eficaz respuesta a sus denuncias y demandas de intervención policiaca?

El gobierno ha establecido un sistema ágil de recepción de llamadas telefónicas a través del 060, 080 y locatel que tendrá un número especial (56 58 15 00), además de nuevos mecanismos que se darán a conocer de manera directa en cada una de las zonas donde se aplicará el programa, a través de carteles y

volantes de acuerdo con las propias características de las zonas.

NOTAS

- ¹ Respecto de esta herencia puede consultarse Calvillo y Favela, 1997, ya que en ese texto se contemplan los índices de criminalidad y delincuencia imperantes en la metrópoli al término de la gestión de Óscar Espinoza Villarreal.
- ² Alducin y Asociados y la Revista *Este país* en el número de noviembre de 1998 han realizado mediciones y comparaciones respecto a las sensaciones, que pueden resultar ilustrativas para este fenómeno en la ciudad de México.
- ³ Por cifras negras se entiende el total de delitos cometidos, frente a las cifras oficiales que se refieren a los delitos denunciados, evidentemente la diferencia entre unos y otros habla de la eficiencia con la que actúa la policía y de la confianza que la población tiene en sus aparatos de seguridad pública. El hecho de que se denuncien ciertos delitos y no otros, no está cifrado en la comisión de los delitos sino en la esperanza de que la denuncia sirva para algo. Por ejemplo, es más probable que se denuncie el robo de un vehículo, pues para su pago por parte de las compañías de seguros éste es un requisito, además de que el robo del mismo puede ser el principio de una cadena de hechos delictivos de los cuales el desafortunado propietario quiere verse desligado, en cambio el robo de autopartes, difícilmente va a constituir un volumen alto de denuncias, pues se asume que ese tipo de pérdidas es parte del riesgo de poseer un vehículo, siendo que en realidad también es un ilícito que debiera ser denunciado y perseguido.
- ⁴ Cf. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, en particular el capítulo 2° que se refiere a la seguridad pública, el combate al crimen organizado y la procuración de justicia.

- ⁵ Mensaje de Ernesto Zedillo, en la presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública. Una mención aparte merece el tipo de alocución que el presidente suele hacer, pues de él, en su calidad de presidente, los ciudadanos no esperamos que se indigne sino que haga y resuelva los problemas que son de su competencia, no que se asuma como el abanderado de la sociedad civil y el crítico del gobierno, es un jefe de Estado del que se esperan respuestas y soluciones, es el presidente de la República no el presidente de una organización no gubernamental (ONG).
- ⁶ Ott, 1993-1994: 132-151. Ahí plantea que el viejo diseño de esa agencia estadounidense para la guerra fría tiene que buscar un ajuste y un reacomodo para justificar su presencia en el nuevo diseño de la política exterior norteamericana.
- ⁷ La referencia es al informe de gobierno y no al mensaje que leyó dirigido a la ciudadanía.
- ⁸ Si usamos un indicador ponderado como lo es el número de delitos cometidos por cada 100 mil habitantes, que es una medida internacional para calcular la incidencia delictiva, podemos apreciar que la ciudad de México en 1995 presentaba 2,570 delitos por cada 100 mil habitantes; para 1996 subió a 2,905 y, para 1997, este índice se incrementó aún más, al alcanzar los 2,969 delitos denunciados por cada 100 mil habitantes, con todo y las cifras negras que no revelan la real magnitud del problema. Si comparamos estos índices de criminalidad con los imperantes en otras ciudades del mundo podemos tener una perspectiva más realista y menos alarmista, sin que lo siguiente quiera sonar a consuelo de tontos por ser mal de muchos. Es claro que los 12,810 crímenes de Miami en 1995, o los 13,103 de París en ese mismo año, o los 14,070 delitos cometidos y denunciados en Amsterdam, o los 14,655 de Hamburgo, en el año de 1995 por cada 100 mil habitantes —tomando sola-

mente en cuenta los delitos denunciados ante las autoridades—, ponen un límite a la histeria que los medios de comunicación con notas amarillistas han intentado imponer como una estrategia de ventas, y ofrecen una perspectiva más realista de dos de los grandes males contemporáneos: la delincuencia y la inseguridad (datos tomados de Ruiz Harrell, 1998: 55). Ahora bien, si estas cifras las comparamos con las que ofrece el Departamento de Justicia Norteamericano a través del Federal Bureau of Investigation (FBI) en su *Uniform Crime Reporting Program Press Release* de octubre de 1996, podemos apreciar que, para 1995, este índice de criminalidad por cada 100 mil habitantes para todo Estados Unidos era de 5,278 crímenes, mostrando un comportamiento diferente entre grandes urbes y medio rural, pues en el medio urbano el índice ascendía a 5,761 crímenes por cada 100 mil habitantes, en tanto que en el medio rural este índice solamente llega a 2,083 crímenes, siendo las ciudades medias las que tienen un promedio de 5,315 crímenes por cada 100 mil habitantes; esto evidencia una mayor incidencia delictiva en el medio urbano como una constante de la vida moderna. Un elemento adicional de ponderación lo constituye, para el caso de Estados Unidos, el elemento geográfico, pues en él se presenta precisamente el grado de urbanización que afecta los comportamientos delictivos, encontrándose una mayor incidencia del crimen en la costa oeste, al alcanzar los 6,083 crímenes por cada 100 mil habitantes, conformando así un promedio superior al mostrado por las grandes urbes en general. Estos datos sirven para tomar perspectiva ante la realidad delictiva imperante en el mundo, y pueden de alguna manera consolarnos, al mostrarnos que otros están peor que nosotros; pero en el combate al crimen, lo mejor es precisamente la prevención y una estrategia de contención frontal a la delincuencia, radicada precisamente en

- conocer el problema para poder prevenir su crecimiento (FBI, 1996).
- ⁹ Resoluciones finales del V Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 1975, citado por Jaume Curbet (1983: 124).
- ¹⁰ La referencia literaria es al Hamlet de Shakespeare, y aunque Hamlet hablaba de Dinamarca, nosotros podemos ubicar parte de ese mal olor en Irlanda, aunque evidentemente no por culpa de los irlandeses.
- ¹¹ Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública.
- ¹² Secretario de Seguridad Pública en el Distrito Federal durante 1997-1998.

BIBLIOGRAFÍA

- Alducin
1998 *Este país*, núm. 92, noviembre, pp. 15-22.
- Calvillo, Miriam y Alejandro Favela
1997 "Índices delictivos en la ciudad de México", en *El Cotidiano*, núm. 86, diciembre, pp. 76-82.
- Cárdenas, Cuauhtémoc
1998 *Primer Informe de Gobierno Ciudad de México*, México.
- Curbert, Jaume
1983 "La policía y la prevención del delito", en Jose María Rico, *Policía y sociedad democrática*, Alianza Editorial, Madrid.
- FBI
1996 *Uniform Crime Reporting Program Press Release* (octubre).
- Instituto Mexicano de Estudios sobre la Criminalidad Organizada
1998 *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, Océano, México.
- Ott, Marvin
1993-94 "Shaking up the CIA", en *Foreign Policy*, núm. 93, invierno, pp. 132-151.
- Rico, José María
1983 "Presupuesto para una reforma de la policía", en *Policía y sociedad democrática*, Alianza Editorial, Madrid.
- Ruiz Harrel, Rafael
1998 *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Alijare Editores, México.