

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: AVANCES Y PERSPECTIVAS

LIC. GLORIA BRASDEFER HERNÁNDEZ
*Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional
de Seguridad Pública.*

Introducción

El proceso de globalización que caracterizó las últimas décadas del siglo pasado y el inicio de este tercer milenio, ha modificado profundamente las concepciones y perspectivas sobre nuestro entorno y futuro en el ámbito individual, como grupos sociales e incluso a nivel de Estados-nación.

Las manifestaciones del proceso globalizador han sido múltiples y muy variadas; algunas de éstas han tenido un impacto positivo: el avance de las telecomunicaciones ha hecho posible conectar en tiempo real y de manera integral a pueblos, naciones y culturas geográficamente muy lejanos entre sí; la interrelación de las cadenas productivas y de distribución ha permitido optimizar el intercambio de mercancías y servicios para incrementar los satisfactores y los índices de bienestar de las sociedades; el respeto a los derechos humanos y la observancia de derechos de los grupos minoritarios ha evitado abusos de poder y actos contrarios a los principios universales de la humanidad.

Sin embargo, el proceso globalizador también ha acarreado efectos perniciosos que tienen graves repercusiones en la sociedad internacional: el cambio climático provocado por la producción industrial y la explotación forestal, afecta no sólo los ciclos agrícolas sino también la disponibilidad de agua potable e incluso los patrones de consumo de energía; la aceleración sostenida del crecimiento poblacional y la desigual distribución de los recursos que requiere para su subsistencia, ha ocasionado importantes flujos migratorios que provocan la

reacción de sociedades conservadoras y que se expresan en fenómenos como la exclusión, la discriminación racial y la violencia hacia los grupos inmigrantes. Incluso las redes del crimen organizado son expresiones de la creciente y acelerada interdependencia a nivel mundial, y este fenómeno, en el que confluyen narcotráfico, lavado de dinero y contrabando de armas con tráfico de personas y pornografía; todo ello pone de manifiesto la necesidad de encarar los retos actuales de una manera conjunta, coordinada, integral y de largo plazo.

¿Cuál es la perspectiva de la seguridad pública nacional en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente?, ¿cuáles son los desafíos que entraña para nuestro país el crimen organizado y la delincuencia común?, ¿con qué herramientas cuenta el Estado mexicano para encarar estos retos?, ¿qué tanto hemos avanzado en el combate contra los delincuentes?, ¿qué perspectivas tiene la lucha contra la delincuencia en México? Sin que el presente artículo pretenda analizar el tema de la seguridad pública de manera exhaustiva, estas son algunas de las interrogantes a las que se busca dar respuesta.

El concepto de seguridad pública

A pesar de que garantizar la seguridad de las personas ha sido uno de los

objetivos fundacionales del Estado-nación, el concepto como tal ha sido poco abordado en el ámbito académico. Esta laguna conceptual de la seguridad pública es señalada por Martínez Garnelo, quien enfatiza que:

"Después de revisar con acuciosidad diversas enciclopedias, diccionarios, compendios, doctos en materia de lingüística, sinónimos y antónimos, tanto nacionales como extranjeros, nos encontramos que en ninguno de ellos se establece la definición exacta del concepto de seguridad pública"¹.

La falta de definición de un concepto claro y conciso sobre seguridad pública no ha sido obstáculo para que, en la práctica, haya sido históricamente aplicado y desarrollado por gobiernos y Estados nacionales en todo el mundo, e incluso para que su concepción sea tan amplia y su aplicación tan difusa, que algunos gobiernos incorporen en éste los conceptos de interés nacional y seguridad nacional, como es el caso del gobierno de George W. Bush después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que incluso en días pasados propuso elevar a rango de Departamento la oficina de Seguridad Interior que había creado después de esa fecha y al cual se dotaría de amplias atribuciones en la materia.²

En todo caso, asistimos en la época actual a un periodo de recomposición

de roles, en el que las manifestaciones de la delincuencia son tan variadas, los canales del crimen tan sofisticados y los mecanismos de trasgresión tan intangibles, que el trabajo decidido pero aislado de un sólo país se estrellará indefectiblemente ante un sólido fracaso. Ejemplos de estas conductas hay gran cantidad: la piratería de marcas comerciales, software o música; el contrabando transnacional de autos robados; los movimientos financieros para el lavado de dinero; y las redes informáticas que distribuyen pornografía infantil, por citar sólo algunos casos.

Los retos que enfrenta la sociedad internacional en su conjunto, incluidos los que se derivan de la violencia, la delincuencia común y el crimen organizado, fueron resumidos brillantemente por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el texto titulado "Nosotros, los pueblos. El papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI", en el cual también propone mecanismos para trabajar a favor de los intereses comunes de "los pueblos", básicamente a través de la comprensión y compromiso del Estado en sus dos vertientes: la atención eficiente de sus responsabilidades para con su propia sociedad y la responsabilidad colectiva hacia la "vida común en este planeta". Derivado de ello, Annan hace un llamado para fortalecer el "papel singular" de la ONU y de los propios Estados-nación para asegurar que "la mundialización

proporcione beneficios, no sólo a algunos, sino a todos; que la paz y la seguridad se mantengan, no sólo para unos pocos, sino para muchos...".

Esta búsqueda de coordinación ya ha sido planteada por el máximo organismo multilateral desde su creación. Particularmente en el combate al crimen organizado, han sido muchos y muy diversos los convenios internacionales signados a favor de una mayor colaboración internacional para prevenir y combatir diversos tipos de delitos que se presentan en el ámbito mundial. El convenio más reciente, titulado "Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional", más conocido como la Convención de Palermo que fue firmado en diciembre del 2000, pone de relieve los esfuerzos que se realizan en el plano multilateral para atender uno de los desafíos perniciosos que nos impone la globalización.

Para cumplir el primero de los compromisos aludidos por Kofi Annan, el gobierno de México ha desarrollado una estrategia amplia e integral en el rubro de la seguridad pública, considerada como un concepto abierto, compuesto por una situación de tranquilidad, las acciones que se realizan para ello y la percepción que tiene la sociedad al respecto.³

La seguridad pública es, sin duda, un tema complejo y merecería un análisis a profundidad sobre su génesis, desarrollo y situación actual. Para los

finés del presente artículo tomaremos la definición que hace la Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual:

"... se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes".⁴

En una acepción más amplia, recogemos la propuesta de José Sandoval, quien define la seguridad pública como:

" La función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias, que comprende de todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, de todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública".⁵

La seguridad pública en México

Los retos y las oportunidades que impone el proceso de globalización han sido cabalmente asumidos por la administración del presidente Vicente Fox y las directrices para superar unos y aprovechar otras se plantean, junto con las prioridades nacionales y las líneas de respuesta a las demandas ciudadanas, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La Constitución Política, como marco legal que define, regula y conduce al Estado mexicano, hacía, hasta 1994, una escasa referencia a la seguridad pública. El artículo 115 constitucional, en su fracción III, inciso g, señalaba que los municipios tendrían a su cargo la seguridad pública y el tránsito, como prestación de uno de los servicios públicos que atienden los ayuntamientos.

Para subsanar esta insuficiencia, se realizaron algunas adiciones al artículo 21 y se reformó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, lo que permitió sentar las bases legales para desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública en el país.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el área de Orden y Respeto, reconoce la

inseguridad pública como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno federal. Para dar una atención eficaz, firme y contundente al fenómeno de la delincuencia en el país, la administración del presidente Fox ha puesto especial énfasis en el desempeño coordinado e integral de todas las instancias relacionadas con la seguridad pública, en la promoción y fomento de la participación ciudadana y en la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas de un sano ejercicio gubernamental.

Con base en ello, el pasado 8 de mayo, el presidente Vicente Fox encabezó la ceremonia de presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, documento normativo y de planeación que plantea los principios generales y establece los criterios básicos para coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y los municipios en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. En esa ocasión, el presidente Fox destacó que este programa y el de procuración de justicia, que se presentó unos días antes, "están diseñados para jalar parejos, para articular su trabajo y dar resultado en equipo".⁶

Los objetivos fundamentales que contiene el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se centran en prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana; lograr la reforma integral de la cadena

de seguridad pública; combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; reestructurar integralmente el sistema penitenciario; promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y fallas administrativas; y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un elemento novedoso que incorpora este Programa es que establece la necesidad de incluir los indicadores de medición de resultados de la gestión pública, así como las metas que se pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazos.

De esta forma, el gobierno federal ha basado su actividad a favor de la prevención del delito en dos pilares fundamentales: la Secretaría de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La primera fue creada con base en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2000, mediante la inclusión del artículo 30 bis. Con base en ello, la instancia federal encargada de la seguridad pública se separó del sector que encabeza la Secretaría de Gobernación y que anteriormente estaba representada por la Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social.

La constitución del sector de seguridad pública permitió consolidar las

funciones técnicas especializadas y las acciones operativas de prevención del delito, que anteriormente se contraponían a las labores de inteligencia, relacionadas con la seguridad nacional que mantiene a su cargo la Secretaría de Gobernación a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, se consolidó el proceso de autonomía en la prevención del delito, ya que un par de años antes se había creado la Policía Federal Preventiva y, con dicha modificación, la Dirección General de Readaptación Social, que pertenecía a SEGOB, ascendió al rango de Órgano de Prevención y Readaptación Social. También pasó al sector de seguridad pública la coordinación y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el mecanismo de coordinación y concertación de acciones por excelencia entre los tres órdenes de gobierno, entre los tres Poderes de la Unión y entre el gobierno y la sociedad para instrumentar un combate decidido, eficaz y transparente al crimen y la delincuencia en nuestro país. Es una herramienta de primer orden que ha permitido al Estado sentar las bases institucionales de coordinación para avanzar hacia la seguridad y tranquilidad de los mexicanos.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública

Un grave error estructural, que durante mucho tiempo caracterizó al sistema de justicia mexicano, fue mantener aisladas las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social, lo cual tuvo como consecuencia que pasara inadvertida la importancia y la necesidad de integrar una coordinación efectiva para atender el fenómeno con el que se relacionan todas estas instituciones: la seguridad pública.

Con el transcurso de los años, la experiencia demostró lo nocivo del aislamiento, que incluso provocó conflictos de competencia entre corporaciones policiales, ministeriales, judiciales y de readaptación. Estructuralmente, cada subsistema tenía asignada una función concreta, vinculada conceptual y cronológicamente, pero no había coordinación o seguimiento alguno entre ellos, lo que provocó una evolución desorganizada del sistema de justicia, aunada a otros factores de carácter económico y social que se agudizaron en la década de los noventa. Todo ello influyó en el incremento substancial de los índices de criminalidad, de impunidad y de corrupción que padecemos actualmente.

Los defectos y las insuficiencias en las fases de prevención y procuración han permitido la proliferación de delitos que pudieron evitarse y que además son deficientemente investigados por los órganos de procuración de justicia. La administración de la justicia penal, que padece exceso de trabajo y carencia de recursos, no ha encontrado una respuesta oportuna y eficiente en los órganos de ejecución. Finalmente, como último eslabón en ese círculo vicioso, la readaptación social en ocasiones deja en libertad a quien no está rehabilitado y que reincide en conductas antisociales, ante la falta de espacios y la sobrepoblación, incluso las instancias de readaptación se convirtieron, como lo ha señalado el Dr. Alejandro Gertz Manero, en verdaderas universidades del crimen.⁷

Ante este panorama ha sido necesario redoblar los esfuerzos para revertir la percepción generalizada de la ciudadanía en relación con un Estado que no ha sido capaz de proporcionar márgenes aceptables de seguridad a la sociedad.

Para ello, el primer paso hacia la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Pública consistió en crear la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA), entre 1991 y 1992, a la cual se integraron diversas Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República; sin embargo, no se consolidó su existencia y desa-

pareció un año después de haber sido creada.

Desde 1993, la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, que dependía de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, inició esfuerzos para delinear un Programa Nacional que involucrara tres grandes áreas de seguridad pública; la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social, en los tres órdenes de gobierno.

Después de integrar propuestas y diseñar estrategias, una iniciativa de ley propuso, en 1995, crear las condiciones legales, institucionales y administrativas para reestructurar a fondo la seguridad pública nacional. A través de la coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios y con absoluto apego a su competencia, soberanía y autonomía, se sentaron los cimientos para consolidar el SNSP.

Para reglamentar la integración y funcionamiento del SNSP, el Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo Federal, aprobó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LG-SNSP), que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

El contenido de la LG-SNSP establece las acciones y objetivos de la seguridad pública; las normas básicas

de coordinación entre los tres órdenes de gobierno; los elementos que integran el Sistema (instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones); las materias objeto de coordinación (formación profesional y sistematización de la información, así como diseño de estrategias conjuntas); las fórmulas jurídicas para la toma de decisiones; y los mecanismos que auspician la participación de la sociedad.

La instancia superior de coordinación del Sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), integrado por los Secretarios de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, los 31 gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP. Este Consejo acordó realizar un diagnóstico, cuyo resultado permitió identificar las principales causas de la inseguridad y proponer estrategias correctivas en aspectos técnicos, para establecer una política nacional e integral de seguridad pública.

El marco del SNSP comprende también la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las dependencias y entidades que, directa o indirectamente, deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México. El propósito de crear un SNSP

surgió de la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional en los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y de cada institución, para lograr mayor efectividad y eficacia en el combate a la inseguridad e impunidad; y así avanzar en la vigencia plena del Estado de derecho en nuestro país.

Se comprenden como materias de coordinación al interior del SNSP los procedimientos para regular el ingreso, formación, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad y las relaciones con la comunidad y el fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos entre la sociedad.

El CNSP, instalado el 7 de abril de 1996 en cumplimiento de las facultades que le otorga la Ley y de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aprobó las propuestas del contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, como elemento de coordinación

programática para los tres órdenes de gobierno, el cual fue remitido al Ejecutivo Federal para su aprobación y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1996.

En esa primera etapa fue imprescindible establecer políticas de mediano y largo plazos, para mejorar nuestros estándares de seguridad, para lo cual, en dicho programa se definieron 8 ejes y se emprendieron 26 estrategias y 120 acciones iniciales, que permitieron establecer los cimientos de un sistema integrador, más eficiente. Estos ejes, cuando se dio a conocer la estrategia para combatir la delincuencia, fueron los siguientes: Profesionalización; Cobertura y capacidad de respuesta; Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; Equipamiento, tecnología e infraestructura; Instancias de coordinación; Participación de la comunidad; Marco legal; y Servicios privados de seguridad.

La Ley de Bases del SNSP creó también la figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como órgano de coadyuvancia del Consejo Nacional, como instancia de coordinación en materia de profesionalización y capacitación de los elementos de seguridad pública y como entidad encargada de la administración y sistematización de los instrumentos y recursos del SNSP, entre otras funciones, lo que proveyó de una

actividad vinculante a un órgano permanente de seguridad pública.

En estricto apego al principio federal, esta misma figura fue reproducida en las entidades federativas, con la creación de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, en los que se analiza e instrumenta la ejecución y operación de las directrices aprobadas por el Consejo Nacional.

Por otra parte, para fortalecer los nexos de coordinación con otras instancias, relacionadas con la seguridad pública, la LG-SNSP prevé que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con el apoyo de las Conferencias de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y de Participación Municipal. Como una respuesta pragmática ante la dinámica propia de las instancias que intervienen en la cadena de seguridad pública y aun cuando la coordinación todavía no esté contemplada en la ley, se ha instituido la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos y se han establecido mecanismos de vinculación y coordinación con la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy tenemos avances concretos, aunque sabemos que falta mucho por hacer y que el reto que tenemos frente a nosotros aún es grande. Sin embargo, el esfuerzo conjunto habrá de consolidar este ente denominado SNSP, para una efectiva pro-

fesionalización del recurso humano y la necesaria coordinación e integralidad de funciones a favor de la sociedad.

Avances del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El trabajo que ha desarrollado el SNSP desde finales de los años noventa a la fecha, ha permitido ir avanzando en torno a criterios básicos para consolidar de manera integral las labores de coordinación de las instancias relacionadas con la seguridad pública. A continuación se señalan los logros alcanzados gracias al trabajo comprometido de quienes participan en la cadena de seguridad pública.

Sistema Nacional de Información

Una herramienta de fundamental importancia en el combate a la delincuencia es la utilización de tecnología de punta para suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre aspectos fundamentales de la seguridad pública entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Con base en la LG-SNSP, el Secretariado Ejecutivo está encargado del desarrollo y administración de la información y la tecnología para la integración y utilización de los registros nacionales, obligatorios por ley.

El Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública tiene a su

cargo los Registros Nacionales de Personal, de Armamento y Equipo, de Vehículos Robados y Recuperados, de Mandamientos Judiciales, de Procesados y Sentenciados, así como de Mexicanos Cumpliendo Condena en el Extranjero, los cuales son consultados y actualizados por las entidades federativas.

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, que tiene a la fecha 108 mil 151 fichas completas, permite la identificación de los funcionarios públicos, proporciona información del medio socioeconómico y familiar en que se desenvuelven, así como sus antecedentes laborales y sus huellas dactilares en concordancia con el Sistema AFIS (Registro Nacional de Huellas Dactilares).

Anteriormente, las huellas dactilares identificadas en algún lugar de un incidente delictivo sólo eran archivadas, porque sin apoyo tecnológico, los peritos tardaban años para cotejarlas e intentar la identificación de la persona a la que correspondían y muy posiblemente su ficha dactilar podría estar en otro Estado de la República. Las 32 entidades federativas tienen instalado el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) en el Centro Nacional de Conversión, el cual sirve para cotejar las huellas en un tiempo que oscila entre 30 segundos y 3 minutos

y en la actualidad posee 1.6 millones de registros, aunque está diseñado para almacenar, en la primera etapa, 5 millones de registros ó 50 millones de fichas.

Asimismo se han instalado 79 sitios remotos del Sistema AFIS, de los cuales 19 corresponden a sitios remotos en instalaciones federales.

Registro Nacional de Armamento y Equipo

El Registro Nacional de Armamento y Equipo, en cuya conformación participan de manera conjunta la Secretaría de la Defensa Nacional y el Sistema Nacional de Información, tiene a la fecha el registro de 365 mil 917 fichas de identificación de armas diversas.

Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados

Uno de los delitos patrimoniales que ha mostrado un crecimiento notable en años recientes y también una alta capacidad de organización es el robo de vehículos. Con la instrumentación del Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados se han sentado las bases para frenar este delito, ya que se brinda la posibilidad de acceder a una base de datos nacional para consultas en esta materia. Actualmente este Registro cuenta con poco más de 400 mil fichas de identificación de vehículos robados y aproximadamente 60 mil de vehículos recuperados. Se prevé que las

entidades federativas terminen de transferir su información para que, en fechas próximas, el Sistema Nacional de Información ponga en línea esta base de datos para consulta de los cuerpos policiacos en todo el país. En el mismo sentido, como resultado de la Tercera Reunión de Secretarios de Seguridad Pública, se acordó iniciar la conformación de un padrón nacional de registro vehicular, para cotejar los datos que obran en el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados contra la planta vehicular del país.

Registro Nacional de Mandamientos Judiciales

El tiene una base de datos variable, que depende directamente de la situación que guarda cada uno de los casos registrados. En lo que va del año 2002, este Registro cuenta con un total de 99 mil 750 fichas.

Registro Nacional de Procesados y Sentenciados

Por su parte, el Registro Nacional de Procesados y Sentenciados es una valiosa herramienta tanto para el análisis de impunidad (a través del proceso de denuncia de un delito, integración de la averiguación previa, otorgamiento de órdenes de aprehensión, hasta el auto de formal prisión), como para la prospectiva de las necesidades de espacios en los centros de readaptación del país. A la fecha, dicho Registro contiene 26 mil

906 fichas de identificación de personas procesadas y 9 mil 381 fichas de sentenciadas.

Además de la utilización de las herramientas que brinda la informática para la seguridad pública, se ha desarrollado un sistema de telecomunicaciones con tecnología de punta que permite enlazar en tiempo real las diferentes corporaciones policiacas e instancias de seguridad pública en el país.

Red Nacional de Telecomunicaciones

Una de las constantes de la tecnología utilizada en labores de seguridad pública era su obsolescencia. No había capacidad tecnológica para propiciar la operación entre corporaciones a nivel nacional, no había estándares de seguridad en la comunicación ni era posible que entre instituciones se transmitiesen datos e imágenes.

Para revertir esta perniciosa insuficiencia, se diseñó, construyó y puso en operación la Red Nacional de Telecomunicaciones para la Seguridad Pública (RNT), que permite actuar con mayor coordinación y rapidez, así como ejecutar acciones entre las diversas instituciones de seguridad pública, de los tres órdenes de gobierno, con un alto grado de simultaneidad, coordinación y conexión. La RNT es 100% digital, con encriptación de tipo militar, con frecuencias exclusivas para seguridad pública, que permiten la

transmisión de voz, datos e imágenes. También permite la compatibilidad con equipos de radiocomunicación de distintos proveedores, por lo que el equipo que han adquirido las corporaciones policiacas de las entidades federativas puede ser utilizado en este esquema.

La RNT ha posibilitado que el Sistema Nacional de Información cuente con una amplia presencia en el territorio nacional, ya que actualmente se tienen 450 puntos de presencia, en 165 ciudades del país.

Los equipos de telecomunicaciones que tiene en funcionamiento el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la RNT y el SNI han permitido conformar y operar una Red Central Federal (compuesta por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Secretariado Ejecutivo, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva), así como 30 redes estatales básicas. La compatibilidad de los sistemas de comunicación de todas las entidades federativas permite que las autoridades puedan coordinarse de manera adecuada y eficiente para realizar operativos que involucran la participación de dos o más estados.

Una parte fundamental para el eje de las telecomunicaciones en seguridad pública lo constituye su infraestructura. Actualmente están concluidos 30

Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (conocidos como C-4) y 12 subcentros en 30 entidades federativas.

En materia de telecomunicaciones, una de las grandes iniciativas del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la de instrumentar un servicio telefónico a nivel nacional, homogéneo, que brinde atención a la sociedad en casos de emergencia o delitos. Para ello, se ha puesto en operación el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066 en 192 municipios de 25 estados del país, para que desde cualquier teléfono la misma ciudadanía pueda solicitar auxilio en caso de emergencias, denuncias, faltas y delitos, entre otros.

Para albergar los equipos que el desarrollo tecnológico en materia de seguridad pública requería, el SNSP emprendió, desde hace algunos años, un ambicioso proyecto para dotar de infraestructura eficiente, de instalaciones con estándares de seguridad necesarios para el manejo de información, que permitiera a las instancias de seguridad pública realizar operativos y acciones de monitoreo en la materia en todo el país. Está en operación el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones, conocido como C4 Nacional (Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo), con la más alta tecnología y estándares de seguridad, el cual da servicio a todo el país a través del Sistema

Nacional de Información, la Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066, para la interconexión y la operación real de todos los sistemas, bases de datos y redes.

Por su magnitud, capacidad y alcance, el C4 Nacional se erige como el cerebro operativo más importante de América Latina en materia de seguridad pública; además cuenta con la posibilidad de funcionar como respaldo en la operación de un C4 Estatal en caso de presentarse una contingencia, guardando la confidencialidad y compartimentación de la información.

Como acotamos líneas arriba, centros similares al C4 Nacional se han construido y puesto en operación en 30 estados del país, lo que permite un flujo de información efectiva entre las instancias de seguridad pública y una mucho mayor coordinación para la realización de operativos tanto entre los estados como al interior de cada uno de ellos.

Profesionalización

El recurso humano es, sin lugar a dudas, el más importante de los activos con que cuenta el Estado mexicano para combatir la delincuencia y abatir los índices de violencia que afectan a nuestra sociedad. Uno de los ejes que mayor relevancia ha concedido el SNSP ha sido el relativo a la profesionalización de mujeres y hombres que aportan su

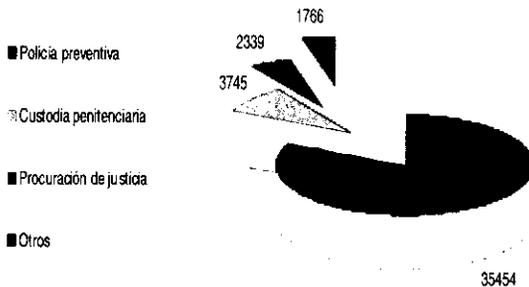
esfuerzo a favor de la seguridad pública.

Para ello, se ha apoyado en tres líneas estratégicas de acción: evaluación de los elementos de seguridad pública, capacitación para su desempeño profesional y dotación de estímulos y reconocimientos.

cidas y capacitadas para esa labor: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.

Hasta hace algunos años, el país carecía de una política integral de profesionalización de los cuerpos de seguridad para todo el país. La creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el órgano rector que aglutina las 126 academias e institutos de seguridad pública de México, incluídos los Institutos de Formación Judicial, ha permitido esta-blecer normas básicas en los diferentes niveles de pro-fesionalización de varias áreas de seguridad pública.

Elementos de Seguridad Pública Evaluados en 2001



Fuente: Elaborado con base en datos de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

De manera constante y consistente se ha venido supliendo la falta de programas de evaluación permanente al personal de seguridad pública del país, así como de criterios de selección homologados a nivel nacional. De 1998 a la fecha se han evaluado a más de 150 mil elementos de procuración de justicia, preventivos y custodios así como personal del Poder Judicial, mediante la aplicación de más de 600 mil exámenes; es decir, 40% del universo de elementos de seguridad pública. Es importante resaltar que los exámenes de evaluación son realizados por instancias recono-

Para apoyar la labor de la Academia Nacional, se han construido y puesto en operación cuatro Aca-demias Regionales en el país (Noroeste, Noreste, Occidente y Sur-Sureste, que tienen sus sedes en Sinaloa, Nuevo León, Michoacán y Veracruz, respectivamente) y una más, ubicada en el estado de México, está por concluir su construcción para iniciar operaciones. Estas Academias Regionales se han significado por ser invaluable instrumentos regionales de capacitación para mandos medios y superiores y cursos de especialización para formadores de formadores en seguridad pública.

Asimismo, desde finales del 2001 está en operación el Centro de Actualización de Río Lagartos, en el Estado de Morelos, que tiene el propósito de brindar atención integral al personal encargado de la seguridad pública, incluyendo aspectos físicos y emocionales, además de lo relativo a la actualización y especialización.

A través de estas Academias y el Centro de Actualización, el SNSP ha avanzado en la homologación de programas de capacitación sobre seguridad pública. Para tal efecto, en el marco del Programa Nacional de Capacitación se establecieron programas de capacitación básica, educación a distancia y capacitación especializada mediante los cuales se ha capacitado a cerca de 156 mil elementos, es decir, el 41.1% del universo del personal de seguridad pública. Es importante resaltar que la Red de Educación Interactiva a Distancia enlaza a 50 institutos de formación de seguridad pública y a los 32 institutos de formación judicial del país.

Con el objetivo de paliar la falta de programas que proporcionasen estímulos a los elementos de seguridad pública y promoviesen las recompensas para dignificar su labor, se instrumentó desde 1999 un Programa de Dotaciones Complementarias, que ha permitido beneficiar a casi 93 mil elementos de seguridad pública, con un estímulo no regularizable al salario hasta por 1 mil 400 pesos mensuales,

que en algunos casos representa el 50 por ciento de las percepciones de los policías.

Por otra parte, para suplir la carencia de instrumentos metodológicos que permitieran ofrecer posibilidades reales para el desarrollo del personal de seguridad pública, se constituyó el Comité de Competencia Laboral de Seguridad Pública, a fin de obtener reconocimientos y normas mínimas para el personal que trabaja en el ámbito de la seguridad pública y lograr el autodesarrollo continuo de las personas, mediante la promoción de la competencia laboral certificada. Este Comité ha elaborado la Norma Base para la Calificación Genérica en Seguridad Pública y seis normas específicas denominadas Investigación Criminalística; Funciones Básicas de la Actuación Policial; Regulación de Tránsito, Personas y Transportes; Funciones de los Secretarios de Acuerdos de las Salas Penales; Medicina Forense; y Policía de Investigación.

Uno de los mayores rezagos que observaban los cuerpos de seguridad pública en el país era la dotación de equipos con los que contaban para enfrentar a la delincuencia. De hecho, los delincuentes estaban mejor equipados que los propios policías, por falta de recursos financieros destinados para tal propósito. Para superar esta grave deficiencia, en los últimos años se ha adquirido un total de 15 mil 165 vehículos, 29 helicópteros, 91 mil

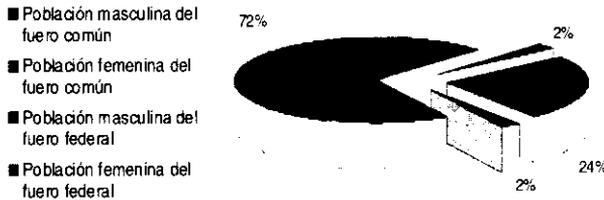
980 piezas entre armas, equipo antimotín y de protección, así como 417 lotes de equipos de laboratorios de investigación criminalística, lo que ha permitido mejorar el equipo con el que cuenta el personal de seguridad pública, para prevenir y combatir el delito en mejores condiciones y con mayor eficiencia.

terminados e iniciarán operaciones próximamente y 31 aún están en proceso de construcción.

Los esfuerzos han sido importantes; sin embargo, se han mantenido los niveles de sobrepoblación en los centros penitenciarios del país y algunos de éstos incluso presentan un incremento poblacional. Actualmente hay en el país 447 centros penitenciarios que suman en conjunto un total de 135 mil 809 espacios penitenciarios, para una población que asciende a 171 mil 991 internos, lo que representa una sobrepoblación del orden de 26.6%.

Población Penitenciaria

171,991 internos



Fuente: Elaborado con base en los datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, al mes de abril de 2002.

Ante este panorama, debemos buscar nuevas fórmulas que permitan el desahogo de internos en los centros de readaptación social, porque la experiencia ha demostrado que el hacinamiento aleja sus posibilidades de readaptación, lo cual se refleja en altos índices de reincidencia en conductas delictivas.

Infraestructura penitenciaria

Hasta 1997, en el país se construían un promedio anual de 2 mil espacios penitenciarios, se disponía de tan sólo 99,858 espacios penitenciarios y había una sobrepoblación de cerca de 15 mil internos en las cárceles del país. Dentro del Programa de Infraestructura Penitenciaria, el SNSP inició la construcción de 35 nuevos centros penitenciarios y 13 cárceles municipales, que tendrían una capacidad para albergar a cerca de 32 mil internos. Ocho de estos centros ya están en operación, nueve están

Coordinación con instancias

Un eje más al que se ha abocado la labor del SNSP es contrarrestar la carencia de coordinación entre algunas instancias cuya actividad cotidiana está relacionada con las áreas de seguridad pública, así como a crear los mecanismos que permiten lograr la participación de los municipios del país en el Sistema

Nacional.

En la actualidad, el SNSP ha desarrollado un trabajo de coordinación con 32 Consejos Estatales de Seguridad Pública y con las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social, de Participación Municipal y de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, para formular políticas, estrategias y acciones de cooperación.

Es preciso reconocer que las acciones de colaboración entre el SNSP y las Conferencias Nacionales no se han desarrollado de una manera similar, ya que mientras el trabajo de cooperación ha rendido muy amplios y reconocidos frutos con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia o la de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, la coordinación no ha avanzado lo que sería deseable con las otras dos. Por ello, una de las prioridades del SNSP consistiría en acrecentar su labor de promoción y acercamiento tanto con la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social como con la de Participación Municipal.

Cabe resaltar, con respecto a la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, que fue creada en octubre de 2001 y en ella se analizan y proponen soluciones a los distintos problemas que enfrentan cada una de las entidades en la instrumentación de los programas de seguridad pública, así

como las estrategias nacionales a favor de la prevención de delitos. A la fecha se han celebrado tres reuniones, la más reciente a principios del mes de junio de 2002.

Por otra parte, para superar la falta de una visión integral de la seguridad pública, que excluía sistemáticamente las áreas de administración de justicia que encarna el Poder Judicial, se integró la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia como invitada permanente para participar en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, han sido canalizados recursos económicos del SNSP para que estos Tribunales se integren a los programas nacionales de intercambio de información, profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica y sobre todo de dignificación y ampliación de instalaciones.

Participación ciudadana

Uno de los elementos centrales de apoyo para combatir la delincuencia en el país, que ha sido adoptado como eje rector por el SNSP y que alienta la administración del presidente Fox, es la promoción de la participación ciudadana en las tareas de prevención del delito, así como en la elaboración de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades.

Es por ello que en 1999 se constituyó

y desde entonces se trabaja con el Comité Nacional de Consulta y Participación Ciudadana como foro de la comunidad en materia de seguridad pública. A la fecha laboran 22 comités estatales y se han realizado 5 reuniones nacionales de todos los comités, así como mil 118 comités municipales en todo el país.

Por otra parte, el SNSP promueve el Programa Ojo Ciudadano que, a través de la Alianza Social contra la Delincuencia, propuso el C. Presidente de la República⁹ para integrar a la sociedad y a los medios de comunicación en acciones concretas relacionadas con la seguridad pública, para conocer y evaluar las tareas encomendadas a las autoridades gubernamentales.

Presupuesto

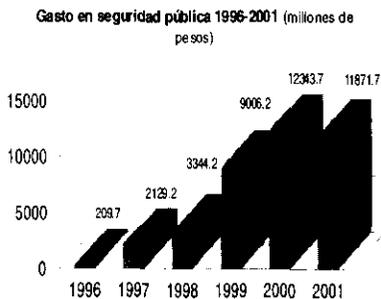
Con el objetivo de instrumentar una estructura programática-presupuestal que destinase recursos financieros adecuados con un criterio de integridad y complementariedad y para dar vigencia a la instrumentación del Programa Nacional de Seguridad Pública, se asignaron recursos crecientes en términos reales a las labores realizadas por el SNSP en cada uno de sus ejes y líneas de acción.

Para el 2002, el Presupuesto de Egresos de la Federación estimó recursos del ramo administrativo para el sector del orden de 7 mil 320.140

millones de pesos, que sumados a la cifra considerada para el Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de Estados y Distrito Federal, de 3 mil millones de pesos, arroja un total de 10 mil 320.140 millones de pesos.

En los últimos seis años, se han destinado montos sin precedente en la historia de la seguridad pública a las labores que realiza el SNSP, lo cual entraña un enorme compromiso de quienes integramos la cadena de seguridad pública a favor del manejo eficiente, honesto y transparente de los recursos financieros que se administran, de cara a la sociedad.

Es importante señalar que, para supervisar el ejercicio adecuado, eficiente y oportuno de los recursos financieros dedicados a la seguridad pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con el apoyo invaluable de dos instancias gubernamentales: el Órgano Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control, que con sus evaluaciones y observaciones permiten el manejo ho-



Fuente: Secretariado Ejecutivo del SNSP. Los montos correspondientes a cada año se integran por los apoyos federales (FASP, Ramo 33), las aportaciones estatales y el gasto destinado a las dependencias federales, excepto para el año 1996, para el que se prevalece sólo el primer concepto.

nesto y transparente de estos recursos para el mejor servicio a la ciudadanía.

La distribución de recursos financieros del SNSP se ejerce con estricta observancia a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, como lo establecen los artículos 44 y 45 en materia del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, de acuerdo con los montos autorizados por la Cámara de Diputados al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los criterios de asignación hacia las entidades federativas son el indicador de población, el índice delictivo que presenta la entidad, el índice de ocupación penitenciaria, el avance en la aplicación de los ejes que componen el programa, y la inversión para proyectos nacionales.

El mecanismo por el cual se realizan las transferencias del presupuesto federal hacia las entidades se basa en los Convenios de Coordinación, instrumentos jurídicos en los que se establecen las responsabilidades y los compromisos que asume cada una de las entidades frente al Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las metas programáticas en la materia. Estos recursos son radicados a las entidades mediante los Fideicomisos de Seguridad Pública, por medio de los cuales se garantiza la descentralización de los mismos y la disponibilidad que de éstos tiene

la entidad para su ejercicio. La firma de los Convenios de Coordinación con cada una de las entidades federativas va acompañada de diversos Anexos Técnicos que establecen, para cada uno de los ejes del Programa Nacional de Seguridad Pública, las metas programático-presupuestales, los montos específicos, los mecanismos y los alcances, a la vez que procura homologar los criterios técnicos para el desarrollo de cada una de las acciones. Para el presente año se prevé la firma de aproximadamente 380 anexos técnicos entre el Secretariado Ejecutivo, los estados y el Distrito Federal.

Consideraciones finales

La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instrumento jurídico de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, permitió mejorar la colaboración de las instituciones a través de la integración de instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones tendientes a proporcionar elementos que mejoran los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

A través de esta coordinación, la federación y las entidades federativas hemos trabajado en los últimos años para el desarrollo y aplicación de una política nacional, que ha sentado las bases para prevenir y combatir la delincuencia y que ya comienza a arrojar resultados concretos.

Sin embargo, debemos avanzar eficazmente para consolidar dichos instrumentos y mecanismos de coordinación y pasar a una operación sistemática, con objetivos mensurables y perceptibles por la sociedad.

Entre las medidas que estimo necesarias para fortalecer las actividades del Estado y consolidar los avances obtenidos en la materia, destacan las siguientes:

- Avanzar en los procesos de profesionalización de los elementos de seguridad pública, para consolidar el servicio civil de carrera en este sector a nivel nacional.
 - En cuanto al Sistema Nacional de Información, es necesario consolidar la información, consulta y actualización de las bases de datos de los Registros Nacionales, mediante la alimentación y utilización cotidiana de estas bases de datos por parte de todos los responsables y titulares de las instancias que integran el SNSP.
 - Consolidar la operación y cobertura de los instrumentos tecnológicos de la Red Nacional de Telecomunicaciones que ya están disponibles.
 - Fortalecer la capacidad de integración, intercomunicación
- y respuesta hacia la sociedad, por parte de todas las instancias que componen la cadena de seguridad pública.
- Avanzar en la homologación del marco jurídico en el ámbito nacional, particularmente en lo que se refiere a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, para estandarizar los criterios, mecanismos y herramientas con los que la autoridad encara los delitos del fuero común.
 - Promover una creciente participación de la ciudadanía, para que la sociedad se vincule con tareas concretas y específicas que apoyen la instrumentación y el desarrollo de las acciones que, como Sistema Nacional de Seguridad Pública, hemos venido asumiendo, desarrollando y consolidando.

Por último, se debe reconocer que los orígenes de la seguridad pública en el país son multicausales; por ello, se hace necesario atender esta problemática en el conjunto de las políticas públicas.

Se han establecido las bases para que los mexicanos contemos con un sistema de seguridad pública eficaz, eficiente, honesto y expedito. Aún es mucho lo que nos falta por avanzar en el combate a la delincuencia, pero ya

vamos en el camino adecuado y los resultados así lo demuestran.

Para las siguientes etapas, será necesario consolidar los logros que hemos obtenido y, principalmente, habremos de contar con la confianza, el apoyo y la participación de la sociedad a favor de la vigencia plena del Estado de derecho.

Las transformaciones en el mundo y en México no permiten el rezago de las instituciones de seguridad pública en su trascendente tarea de brindar márgenes aceptables de seguridad y de tranquilidad para los mexicanos. De los resultados y avances que vayamos obteniendo en el combate a la delincuencia, derivarán por necesidad mayores márgenes de confianza de la

sociedad hacia sus instituciones, pero también en esa medida se avanzará en la percepción que la sociedad internacional tiene del pueblo mexicano, lo que redundará en un incremento del turismo, del comercio y de las inversiones y, por ende, en el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.⁹

En la medida que la generación presente sepa reconocer retos, encontrar soluciones y superar dificultades, en esa medida habremos de legar a nuestros hijos un México más seguro, más justo y más próspero y también habremos de consolidar para nuestro país un lugar de privilegio en el concierto de naciones, en los tiempos de la globalización.

Notas:

1 Martínez Garnelo, Jesús. *Seguridad pública nacional*. Ed. Porrúa, México. 1999, pp. 51 y ss.

2 En el discurso en que pone a consideración del Congreso de los Estados Unidos la propuesta para crear el Departamento de Seguridad Interior, Bush finaliza con una frase por demás explícita: "Esta gran nación dirigirá al mundo hacia la seguridad, la paz y la libertad." Ver al respecto la página electrónica de la Presidencia de Estados Unidos (<http://www.whitehouse.gov>).

3 En ocasión de un simposio entre México y Francia, Phillipe Melchior, quien se desempeñaba como Director General del Instituto de Altos Estudios para la Seguridad Interior, del Ministerio del Interior de Francia, señalaba que

la seguridad "es un estado, una situación de tranquilidad, que resulta de la ausencia real de peligro", pero también es "una política, es el conjunto de acciones que son llevadas a cabo para llegar a ese resultado", e incluso agregaba que "es una percepción, un sentimiento de la población frente a la situación positiva y frente al conjunto de acciones que se llevan a cabo para llegar a esta situación". Melchior, Phillippe. *Memoria del Coloquio Franco Mexicano sobre Seguridad Pública*, INAP, México, 1998, p. 8.

4 Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal, 2 de octubre de 1995.

5 Sandoval Ulloa, José G. "*Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública*", sin ed., Segunda edición, marzo de 2000, pág. 41.

6 Mensaje del presidente Vicente Fox Quesada, en ocasión de la presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública en Los Pinos, 8 de mayo de 2002. La versión estenográfica de la reunión puede consultarse en la página electrónica de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>.

7 Ver al respecto la comparecencia del Dr. Alejandro Gertz Manero ante la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la

Cámara de Diputados del 28 de mayo de 2001.

8 Ver al respecto el mensaje del presidente Vicente Fox del 31 de enero de 2001 en el marco de una gira de trabajo por Tijuana, Baja California.

9 Al respecto es elocuente la nota publicada en *Milenio* diario el pasado 3 de junio en la que, en referencia a una encuesta que el Instituto del Banco Mundial hace a funcionarios de más de 10 mil empresas en 80 países, los porcentajes de calificación otorgados a México en materia de crimen organizado, crimen común y corrupción reflejan niveles altamente preocupantes.