



Fetichismo penal, autoritarismo y exclusión social

PEDRO JOSÉ PEÑALOZA

Doctor en Ciencias Penales y Política Criminal, profesor de la UIA y del INACIPE.

Pensar que el derecho penal es la única vía que resuelve los problemas, es creer que la construcción de una casa se inicia por el techo.

Victor Hugo

El efectismo como política pública

El régimen de Felipe Calderón ha concluido su primer año exhibiendo la ausencia de una visión integral de la seguridad pública. Los primeros seis meses fueron repetitivos y rutinarios, se creyó que con el desplazamiento de policías y militares por el territorio nacional se podría atemorizar al crimen organizado. La presencia de los llamados operativos federales conjuntos contra la delincuencia mostró su debilidad y arrojó resultados lamentables. Una muestra ilustrativa son sus primeras acciones en el periodo de diciembre de 2006 a marzo de 2007. Veamos:

De los 1 180 detenidos en el periodo mencionado, 39.4% eran trabajadores indocumentados que trataban de llegar a Estados Unidos y fueron capturados principalmente en los municipios de Frontera, Comalapa y Arriaga, en el estado de Chiapas. La policía federal (que ahora forma una sola entidad al trabajar de manera coordinada con la PFP y la Agencia Federal de Investigación) aprehendió a un total de 465 indocumentados, 219 en enero y 176 en febrero, por sólo mencionar esos casos.

De acuerdo con los datos que ofrecen las estadísticas proporcionadas por la Policía Federal el porcentaje de migrantes capturados supera todos los rubros de delitos por los cuales se realizaron los arrestos, ya que en lo que se refiere a delincuencia organizada únicamente fueron aprehendidas 19 personas, lo que da 1.6% en el total; en cuanto al delito de narcotráfico, se detuvo a 76 personas, es decir, 6.4% de los 1 180 arrestados del periodo que se informa.

La segunda infracción con mayor número de capturas por la policía federal dentro de los operativos conjuntos, fue la posesión de droga con un total de 198 personas, la mayoría de ellas arrestadas en los municipios de Tijuana, Baja California, y Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Del total de aprehensiones, 1.7% fue por secuestro, 4% por posesión de arma de fuego, 6.4% por conducir vehículos con reporte de robo y 6.1% porque los asegurados contaban con orden de captura. Además de estos ilícitos, según el reporte, también se realizaron capturas por los delitos de extorsión, violación, posesión de armas blancas, conducir en estado de ebriedad, robo, "por talamontes", "por transportar madera" e, incluso por realizar "comercio ambulante en zona federal"; otros más fueron aprehendidos y puestos a disposición del ministerio público "por involucrarse en un accidente automovilístico, por piratería, provocar lesiones y consumir droga en la vía pública".¹

Como se observa, la lógica de poner en movimiento a la policía y los militares, sin tener claro cuál es el objetivo preciso y concreto, sólo exhibe lastimosamente a los cuerpos de seguridad y corrobora que la actual administración no busca enfrentar con seriedad al crimen organizado, sino presentarse con mano dura buscando influir en la percepción de una población preocupada por los altos índices de inseguridad pública.

El agotamiento de una estrategia mediática

El error de diseño de los estrategas de Los Pinos fue hacer abstracción de que la lógica policiaco-militar tiene sus propios límites, de que no se puede, por razones organizativas e incluso presupuestales, movilizar por todo el país a cientos de elementos de seguridad aunado a que la presencia de esos operativos es simplemente simbólica,

puesto que la delincuencia organizada tiene diversos recursos para evadir estas demostraciones de fuerza.

Ahora, después de un año de que el presidente se apoderó en sus discursos del tema de la seguridad pública, el saldo no es nada gratificante. En realidad el gobierno ha legitimado su aparente éxito mediante golpes espectaculares; quizás el más sonoro fue el de Zhenly Ye Gon, junto con decomisos de embarques de cocaína y de hallazgos de dinero en efectivo.

Crear que la delincuencia organizada puede ser desmantelada afectando sólo algunos decomisos de droga o dinero es iluso y muy peligroso, puesto que al difundir semejantes acciones como avances irrefutables del régimen implica construir escenarios reduccionistas, carentes de una comprensión más profunda de la dinámica profesional y del daño social que ocasiona el crimen organizado.

Todo indica que el ensayo de inicio de sexenio no da para más. Lejos de ello, colocar a las fuerzas armadas en los dispositivos de seguridad pública ha traído consigo un evidente desgaste del Ejército, quien ha mostrado sus limitaciones en estas tareas. Las denuncias de violación a derechos humanos en contra de elementos de las fuerzas castrenses, tienden a convertirse en un signo que en nada favorece a su imagen tradicional.

Como es evidente, aquel discurso del primero de diciembre que enfáticamente pronunció Felipe Calderón, en el Auditorio Nacional, en donde dijo “instruyo al Procurador General de la República y al Gabinete de Seguridad Nacional a que, en un plazo no mayor de 90 días, presente un programa de Seguridad para renovar los mecanismos de Procuración e Impartición de Justicia”, carece de contenido. Hasta ahora, 365 días después, sus propuestas han estado orientadas a tratar de apuntalar la operación policiaca, lo que nada tiene que ver con la ambiciosa proclama citada.

En efecto, el gobierno está atrapado entre lo urgente y lo importante. Ha decidido optar por lo urgente, que para los círculos oficiales se traduce únicamente en incrementar la presencia policiaca y con ello mantener un discurso mortecino, carente de conceptos multicausales y ayuno de propuestas integrales.

La tozudez dogmática y la visión unívoca

Para el presidente y sus asesores, el dogma del de-

recho penal punitivo parece ser su fiel compañero. En el primer informe presidencial, por cierto impregnado de todo el ritual faraónico que caracterizó “al día del presidente” procreado por la matriz priista, se refrendó el enfoque meramente policial frente a la inseguridad pública.

En el texto presidencial se sostiene que “la Secretaría de Seguridad Pública inició la implantación de un amplio y profundo proceso de reingeniería y puso en marcha la estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia”. La cual se apoya en siete ejes: 1) alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia; 2) prevención del delito y participación ciudadana. Para transitar de un modelo policial reactivo y punitivo al de aproximación integral con la sociedad, en el que se enmarca el programa Limpiemos México Zona de Recuperación (*sic*); 3) desarrollo institucional; 4) sistema penitenciario; 5) combate a la corrupción; 6) tecnología Plataforma México, y 7) indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.²

Para el titular del Ejecutivo federal, la SSP es quien debe encabezar la estrategia contra la inseguridad. En sentido estricto, de acuerdo con el marco legal, es el secretario el responsable de elaborar la política criminal del Estado mexicano, la cual no puede reducirse a ejercicios y operativos policiacos.

El encarcelamiento en los dogmas provoca que se hagan planteamientos rígidos e inapelables. Estos siete puntos son en realidad una cortina de humo para aplicar la verdadera estrategia que cautiva al grupo en el poder: la acción policiaca y la confrontación militar con el crimen organizado.

Ha quedado claro cuáles son las prioridades de Calderón; por un lado, fortalecer a la policía; por otro, incluir en la reforma penal modificaciones constitucionales que le quiten “estorbos formales”, para darle amplias facultades a los cuerpos de seguridad, aspecto que veremos más adelante y que dibuja de cuerpo entero el núcleo del pensamiento del gobierno actual, proveniente del paradigma de rechazo de los amantes del “orden a toda costa”.

Sí, ha sido el tema policiaco y punitivo la principal línea de preocupación del titular del Ejecutivo, al cual le ha destinado tiempo y en donde ha centrado su principal apuesta.

Ante la ausencia de la reforma legislativa para unificar a los cuerpos policiacos federales, el secre-



tario de Seguridad Pública, mediante el acuerdo 05/2007, resolvió crear la “Coordinación de la Policía Federal” entre la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, así como con otras dependencias y entidades de la administración pública federal, cuyas atribuciones se relacionen con la seguridad pública y realicen funciones policiales a nivel federal.³

Quizás el punto culminante y timbre de orgullo de la actual administración fue la presentación del “Nuevo Modelo Institucional de Policía” el pasado 15 de octubre, que tendrá su sede de formación y adiestramiento en San Luis Potosí, en lo que fue la Academia Nacional de Seguridad Pública, dependiente del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que venía funcionando desde 1999. Ahora, se llamará Academia Superior de Seguridad Pública. El cambio por el momento, es una palabra. Ya veremos si en eso queda.

En el marco de dicha inauguración, Calderón señaló que los elementos estarán uniformados “de manera semejante a como lo están las policías de vanguardia de todo el mundo” y enfatizó que “hoy más que nunca el país requiere de policías que hagan valer el código de ética, que protejan al inocente y al débil de la violencia y el abuso, que respeten los derechos constitucionales de cada ciudadano en libertad y en la justicia”. Aquí, repitió lo que desde el inicio de su mandato ha sido su lema de guerra: “no dar tregua ni cuartel a los enemigos de México”.⁴

Así, el presidente augura que, con una policía uniformada como las mejores del mundo y con la formación que se les dará en dicho centro, se podrá dar un salto cualitativo en la acotación de la delincuencia. Se ratifica la visión fundamentalista que tiene como sustrato la estrategia gubernamental.

Suponiendo que se cumplan todos los elementos necesarios para conformar una policía capacitada, que cuente con los requisitos anunciados, esto es, con perfil de investigación, con nivel técnico superior universitario y de alta dirección para mandos policiacos federales, estatales y municipales, el déficit nacional resultará inalcanzable en el corto y mediano plazos; con lo cual las promesas oficiales de proporcionar seguridad policiaca no se cumplirían en el actual sexenio. Así que las promesas inmediateistas salen sobrando.

Cifras agudas y graves: los límites de la visión reactiva

Ya un mes antes, el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, había mostrado la radiografía del estado de la fuerza nacional policial. Su informe no deja dudas de la incapacidad numérica de las fuerzas federales: la AFI cuenta con 5 933 elementos, que representan 1.4% del total nacional; así mismo, informó que los preventivos federales son 15 464 y que equivalen a 3.5% del conjunto; en contraste, los policías preventivos estatales, son 173 067 elementos, cuyo impacto es de 39.4%; junto con ellos, los preventivos municipales, son 141 197 efectivos, 32%,⁵ es decir, la “Coordinación de la Policía Federal”, sólo cuenta con ¡21 397 elementos! para encarar los delicados retos que plantea la delincuencia organizada.

En esta contabilidad faltan los 7 588 elementos que el Ejército mexicano proporcionó este año a la PFP, cifra récord desde que se creó dicha corporación. Recordemos que los convenios anuales entre la SSP y Sedena para proporcionar militares a la PFP establecen que entre 2000 y 2005 le han sido proporcionados en promedio 4 500 efectivos, que trabajan por tiempo limitado; los que han ido a parar a las fuerzas federales de apoyo, bastión operativo de la corporación.

El convenio anual para 2007, firmado en abril y con vigencia de nueve meses, establece que la Sedena proporcionará el número de militares arriba descrito, a cambio de que la SSP reclute anualmente 1 500 efectivos para disminuir paulatinamente el personal castrense en la agrupación policiaca. No perdamos de vista que la primera transferencia de militares en la administración del presidente Calderón, que había sido también la más grande hasta entonces, ocurrió en diciembre de 2006, cuando ordenó enviar temporalmente a 4 800.

Sin embargo, en el citado convenio de 2007 la cláusula II indica que para el 1 de enero de 2008, el personal militar proporcionado a la PFP, se incorporará a sus actividades castrenses.⁶ Veremos cómo pueden prolongar este acuerdo.

Es decir, sumando a los militares, el gobierno federal dispone de 28 985 efectivos para cubrir el territorio nacional y realizar todas las labores inherentes a sus obligaciones, casi los mismos que suman el conjunto de judiciales o ministeriales es-

tatales, que son 25 767. Por supuesto, muy lejanas las cifras al aparato policial del Distrito Federal, que concentra a ¡77 820 elementos!

Suponiendo que la SSP reclute y forme a 1 500 elementos y los egrese en un año, tendríamos, al concluir el sexenio calderonista, 7 500 efectivos más que, junto con los 21 937 ya existentes (imaginándonos estabilidad en el empleo) se formaría una plantilla de 29 437. De todas maneras apenas representarían ¡7.04%! del total del conjunto de la fuerza nacional policial. Queda claro que utilizar sólo el criterio numérico para valorar la fuerza policial no es suficiente para medir su grado de eficacia; es más, para quienes apuestan al mero endurecimiento y a la confrontación, coloca en condiciones de alta vulnerabilidad y creciente riesgo a los elementos policiacos. Observemos lo siguiente:

Si adoptamos la visión cuantitativa y nos atenemos a la distribución de agentes en el territorio nacional, se constatará la debilidad de la policía federal en las entidades del país. Baja California, Tamaulipas y el Distrito Federal, son las únicas entidades donde más de 100 elementos de la AFI realizan labores de inteligencia y combate a la delincuencia; así mismo, cumplen mandamientos ministeriales y judiciales.

En un reporte –presuntamente elaborado por la PGR– se afirma que el Distrito Federal es la entidad donde existen el mayor número de integrantes de la AFI, con 329. No obstante, en la capital están concentrados otros 3 594 agentes que realizan “labores de gabinete y de investigación”.

En otras entidades, donde según los reportes oficiales se ha incrementado la violencia entre cárteles, el número de agentes adscritos no llega a 100. Es el caso de Michoacán, donde están asignados 73 miembros de la AFI; en Chihuahua hay 94, en Coahuila 58, en Nuevo León 68, en Durango 56, en Guerrero 80, en Campeche 33, en Yucatán 36, en Quintana Roo 48 y en Tabasco 52.

Por otra parte, tampoco la PFP mantiene un gran despliegue de elementos, ni siquiera para las entidades donde se realizan los llamados operativos conjuntos. Dicho reporte, obtenido por el diario *La Jornada*, agrega que la SSP ha mandado a Baja California a 388 elementos de todas sus áreas para realizar recorridos de vigilancia y acciones contra la delincuencia para abarcar los municipios de Tijuana, Mexicali, Ensenada y Tecate.

En Michoacán, entidad en donde empezaron los operativos conjuntos, se envió en diciembre de 2006 a 628 agentes, pero “en junio de 2007 cuenta con un despliegue de 176”, refiere el documento. En Guerrero, donde las acciones conjuntas iniciaron el 15 de enero de este año, se desplegaron 500 elementos para “la realización de acciones conjuntas con efectivos de la Sedena”.

Para el operativo Triángulo Dorado, desplegado en Chihuahua, Durango y Sinaloa, “el más grande realizado con la participación de la policía federal, corporaciones locales de los estados involucrados y miembros de la Sedena”, la PFP envió 375 elementos de los cuales quedaban 267 en junio de 2007.

Acerca del operativo conjunto Nuevo León-Tamaulipas, la SSP señala que sus acciones iniciaron el 19 de febrero de este año, con un despliegue de 516 elementos. A Veracruz, donde las acciones abrieron en mayo, se trasladaron 331.

Aunado a estos operativos conjuntos la PFP ha participado en lo que se denominó grupos de operación interinstitucional en Chiapas, Campeche y Tabasco, así como en Monterrey, La Laguna, Torreón, Lerdo y Gómez Palacios; para abarcar todo ese territorio la PFP ha utilizado a un total de 1 859 agentes.⁷

Como es más que evidente, vista en conjunto, la estrategia instrumentada por la administración calderonista mantiene la convicción de confundir síntomas con causas; de esta manera los desplazamientos coyunturales de las fuerzas policiaco-militares, juegan un rol de “apaga fuegos”. Sí, su obligada presencia temporal se convierte en un ejercicio cíclico, que abre la posibilidad de que la delincuencia calcule los costos de dicha incursión momentánea para que, una vez concluida dicha intervención, se reanuden las operaciones para el funcionamiento de las mafias locales. El círculo se cierra, si tomamos en cuenta que las policías estatales y municipales están mayoritariamente corrompidas. La publicitada ayuda “externa” tiende a convertirse en una rutina que no produce daños de fondo a la lógica de la criminalidad organizada.

La idealización del papel de la policía

Por otra parte, otro eje de los siete que se plantean en la estrategia de la presente administración es el denominado “Plataforma México”, que arrancó

formalmente el pasado 8 de octubre (trece meses después de haber iniciado el actual gobierno) y que tiene que ver con la puesta en marcha de tecnología de punta para perfeccionar el control y los datos criminales.

Dentro de este esquema, se ha anunciado que una vez instalado el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, se podrán evaluar entre 90 y 110 mil agentes de seguridad por año. La actual capacidad del centro de evaluación que tiene la SSP es de 9 mil exámenes por año y es completamente insuficiente para los 600 mil agentes que trabajan en el país, tanto de seguridad pública como privada.⁸

Otra vez, como en el caso de la formación policial, se presenta una realidad que afectaría el impacto de dicho programa. La mayoría de los policías municipales y estatales podrán concurrir a ese centro, pero no están sujetos a la disciplina y dirección de las autoridades federales, con lo cual sus posibilidades de control y desplazamiento, sólo estarán en el plano administrativo; pero además, la discrecionalidad para enviar a los elementos a dicha evaluación juega un papel importante, puesto que no necesariamente todos los estados mandarían a sus elementos. Y si se pretende recurrir a la presión de la transferencia de recursos federales, presenciaremos serios roces con algunas entidades.

Como hemos visto, la línea de pensamiento y quizás el único propósito sexenal del presidente Calderón es policializar la seguridad pública, esto es, hacer abstracción en la práctica de otros factores que inciden en la violencia y en la polarización social, y sólo priorizar recursos y energía para tener a una policía mejor preparada y menos corrupta. Lamentablemente esta aspiración, de entrada positiva, es un rasgo que muestra la ausencia de una visión multidisciplinaria de lo que significa la seguridad pública en un Estado democrático y social de derecho.

Parece ser que no sólo estamos en presencia de una concepción vetusta y atrapada por los viejos reflejos del derecho penal punitivo, sino que también subyace un gran desprecio a las experiencias nacionales e internacionales que hay en torno a la relación entre número de policías y número de delitos.

Venimos de una historia a la alza en el comportamiento delictivo. En el país la delincuencia del orden común creció de 1970 a 1993 a un ritmo de

4.02% anual, mientras que de 1993 a 1995 lo hizo en 32.99% cada año. Y en los años posteriores siguió una curva ascendente.

Atendiendo a esos datos, el riesgo de victimización sí ha aumentado, por lo cual existe la denominada inseguridad objetiva para el ciudadano común; pero en cambio, las acciones de los delincuentes gozan de gran impunidad. Tomemos como ejemplo la actuación policial en el Distrito Federal que, como se sabe, es donde se concentra el mayor número de policías del país:

En 1995 llegaron a conocimiento de la procuraduría capitalina 218 599 delitos. Ese mismo año fueron consignados a los tribunales penales 5 479 presuntos responsables, lo que representa 2.5% del total de los delitos conocidos. En 213 120 casos que representan 97.5% de los delitos conocidos, las autoridades no fueron capaces de identificar al autor del delito, de reunir pruebas suficientes en su contra, de aprehenderlo o presentarlo ante el juez.

En el mismo año, frente a nuestro 2.5%, Río de Janeiro, consigue resolver 15.96% de los suyos y Londres 31.4%; es decir, si se toma la cifra correspondiente a la ciudad de México como punto de partida, resulta que en Río se resuelven 618 casos por cada 100 de los nuestros; en Nueva York 713; en Madrid 900 y en Londres mil 216.⁹

En proporción al número de habitantes, la capital tiene más policías que ninguna otra con más de un millón de habitantes. La relación entre agentes policiacos con la delincuencia es también abrumadoramente desmedida. La capital tiene 334 policías por cada mil delitos conocidos, en las ciudades que nos sirven de comparación hay en promedio 51 policías por cada mil delitos.¹⁰

Pero aún hay más: para atrapar a 100 delincuentes a lo largo de un año, son necesarios 14 policías en Washington; en París se requieren 15 y en Londres 18; en Roma hacen falta 21 y en Nueva York 22; Río de Janeiro requiere de 30; Sao Paulo de 31 y Madrid de 35. En la capital mexicana, en cambio, para aprehender a 100 delincuentes es necesario el trabajo anual de 1 200 policías. Eso se llama eficacia.¹¹ Si se cree que esto ha cambiado en nuestros días, actualicemos la información. Sigamos con el mejor ejemplo, la ciudad de México, la de mayor número de policías y ahora hablemos de sus zonas de mayor ingreso per cápita y más vigiladas.



En las colonias Roma, Del Valle y Narvarte, a pesar de la vigilancia policiaca de "excelencia", aumentaron 8 y 12% sus índices delictivos. Estas colonias, habitadas principalmente por gente de la clase media y media alta, se encuentran entre las cinco colonias más peligrosas de la ciudad, según cifras de la Procuraduría capitalina.

La Del Valle, en la delegación Benito Juárez, ostenta el segundo lugar de peligrosidad, a pesar de que está vigilada por 280 policías de la unidad de protección ciudadana.

La colonia Roma, en la delegación Cuauhtémoc, aumentó 8% su índice delictivo en los primeros nueve meses de 2007; pasó de 1 304 en 2006 a 1 405 en este año. Esta zona es vigilada por 374 policías de "excelencia".

La Narvarte, también en la delegación Benito Juárez, registró un aumento de 7% en sus índices delictivos. Pasó de 1 697 denuncias el año pasado a 1 913 de 2007. En esta área vigilada, por 280 policías sectoriales, han llegado a registrarse diariamente hasta 20 robos de autos con o sin violencia.

Otra experiencia aleccionadora, pero que se cuece aparte, es la colonia Centro, la más vigilada de la ciudad, y que encabeza el listado de las diez zonas más peligrosas, sus calles son patrulladas por 1 023 policías preventivos de distintos sectores, protección ciudadana y agrupamientos. En el centro registró un aumento de 13% de denuncias, pasando de 3 973 el año pasado, a 4 993 averiguaciones previas durante el presente.¹²

Esta colección de ejemplos nos ayuda a comprender que no basta llenar de policías las calles si no instrumentamos políticas públicas que inhiban las conductas delictivas. La enseñanza está a la vista: la mejor política de seguridad pública es aquella que orienta sus esfuerzos a construir un coctel múltiple de políticas sociales.

Es evidente que la debilidad central de la estrategia calderonista es que se basa únicamente en tratar de influir en lo que se ha denominado como *inseguridad subjetiva*. La sensación subjetiva de inseguridad priva a las personas de gozar plenamente de las libertades públicas y del ejercicio de sus derechos. Esta sensación se vive como un sentimiento donde convergen todos los miedos, necesidades e insatisfacciones personales y sociales. Así, la inseguridad en permanencia de empleo, la pérdida de los servicios sociales, de asistencia pública y el futuro desti-

no de la familia se suman al riesgo de ser víctimas de un delito. De esta manera difícilmente puede haber una respuesta parcial que los satisfaga.

Ante ello, la respuesta gubernamental más rápida y sencilla es la legislativa, la ley, la normatividad que no toca los hechos sociales porque sólo crea representaciones simbólicas.

El discurso de la norma penal como instrumento de estabilización del sistema social o de orientación de las acciones institucionales, prescinde de la eficacia instrumental del mismo derecho en la solución de los problemas sociales, porque no opera sobre ellos para evitarlos sino sólo para hacer posible, en pocos casos, su represión.

Los cambios legales no logran cambiar el mundo social, sólo proporcionan una percepción abstracta del mundo del deber ser, que en ocasiones puede influir en la visión subjetiva de la colectividad, mas no en el mundo de lo concreto.¹³

Queda claro, como se ha demostrado líneas arriba, que la óptica que se tiene desde Los Pinos para encarar a la inseguridad pública es similar a anteriores administraciones y con algunos síntomas de regímenes autoritarios.

No obstante que la estrategia oficial de prevención del delito y combate a la delincuencia tiene como compañera y vecina la palabra integral, ésta brilla por su ausencia, sólo es enunciada y sirve de propaganda, pero no tiene ningún sustento institucional, presupuestal y logístico.

Limpiemos México: ¿medida higiénica o clasista?

Como uno de los siete ejes de la multicitada estrategia gubernamental, se ha incluido el de prevención del delito y participación ciudadana. Es éste el eje en el que menos se ha profundizado, aunque sí ha servido para adornar discursos y tratar de presentar una cara amable y social ante la dureza para increpar al crimen organizado. Se ha dicho que la persecución de los delitos no lo es todo y ni siquiera lo más importante. Tanto o más importante es prevenir los delitos. Tanto o más importante es que los ciudadanos hagamos lo que esté de nuestra parte para evitar que sucedan, para evitar que proliferen la delincuencia.¹⁴

Como se observa en este extracto, hay poca claridad de lo que es prevención del delito y participación ciudadana. Esto no es nuevo, tiene que ver

con una arraigada concepción difundida en las escuelas y propagandizada por los jefes de la cultura policial, consistente en afirmar que la policía previene los delitos y en consecuencia si masificamos la presencia policial, tendremos más éxito para disminuir los delitos. Perfecto.

De entrada, el nombre con el que se ha titulado este programa muestra, por lo menos, una pobre visión de lo que significa la relación de la autoridad con la comunidad. Limpiar México implica, tácitamente, aceptar que alguien lo ensució. Ante ello puede haber sólo dos posibilidades: que los responsables sean quienes lo habitan, o alguien “externo” (“los enemigos de México”).

Ahora bien, si seguimos la lógica “antiséptica” del gobierno y concluimos que el país fue “ensuciado” por alguien que podrían ser sus moradores, entonces tendríamos que superar la vocación “higiénica” y preguntarnos ¿por qué alguien ensucia el espacio donde vive?

No se requiere demasiada inteligencia para deducir que la complejidad en la que se desarrollan los habitantes, sobre todo los pobres, en los espacios urbanos hace que tengan conflictos entre sí o con el medio que han edificado o que les ha sido impuesto.

Por eso, “limpiar México” implica aceptar que es necesario restablecer los vasos comunicantes entre los miembros de las comunidades, para que tengan los instrumentos que les permitan actuar a favor de sus intereses comunes. Hoy, en la mayoría de los espacios, especialmente en los conglomerados urbanos, existe una ruptura en el tejido social y una notoria ausencia de sentido de pertenencia.

Lo que hoy se requiere en amplios segmentos de la población, es la puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas multidisciplinarias y transversales que busquen evitar que los factores de riesgo, esto es, la desigualdad, la exclusión y la inequidad en los espacios comunitarios, se conviertan en detonantes que favorecen el uso de la violencia y de las conductas delictivas.

El binomio prevención-participación ciudadana no puede disociarse de las políticas sociales, culturales, educativas, laborales, religiosas, etc. Por ello, plantear que es posible “limpiar a México” mediante acciones endógenas a la problemática que se desarrolla en el tejido social, las familias, el ingreso salarial, el desempleo, la violencia urbana,

en síntesis, en la exclusión social, resulta en simples disparos mediáticos e improductivos.

En este rubro, los instrumentadores del plan han inventado tres subíndices que pretenden jugar un papel distractor frente a la prioridad central del gobierno. Estas acciones son las siguientes: 1) recuperación de espacios, por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); 2) Escuela segura, instrumentada por la Secretaría de Educación Pública (SEP); 3) la instalación de clínicas de rehabilitación para los adictos, encabezada por la Secretaría de Salud.

Estos tres proyectos carecen de los más elementales requisitos para presentarse como políticas públicas integrales. Su diseño está dirigido a responder a políticas coyunturales además de que sus acciones están divorciadas unas de otras, con lo cual se dificulta la rendición de cuentas y la medición de indicadores. Por si fuera poco, no tienen presupuesto asignado, al menos no aparecen en el dictamen que aprobó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

El término “recuperación de espacios” sólo aparece en dos momentos, en el anexo 9, incluido en el Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género, con la “estratosférica” cantidad de 60 millones de pesos; y en el rubro de “prerrogativas sujetas a reglas de operación”.¹⁵

En relación con las acciones “escuela segura” y a la “instalación de clínicas para adictos”, no están mencionadas en ningún renglón de las secretarías de Educación ni de Salud, respectivamente.

Por otro lado, aparece la frase “rescate de espacios públicos”, y se le asigna un poco más de mil 200 millones de pesos. La cifra parece cuantiosa, pero no lo es tanto, si la comparamos con el presupuesto total de Sedesol, quien cuenta con alrededor de 50 mil millones de pesos. En efecto, esta “prioridad” equivale a 2 por ciento.

En la SEP, en “programas educativos en materia de prevención de adicciones”, se destinaron 100 millones de pesos, que significa ¡.006%! del total del presupuesto de la secretaría, que ascendió a 173 mil millones de pesos.

Para completar nuestra evaluación de los alcances preventivos y sociales de la actual administración, demos un vistazo a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y a la Procuraduría General de la República (PGR).

La SSP tuvo un importante incremento en su presupuesto: pasó de 13 mil millones de pesos en 2007, a 19 mil millones, de los cuales destina 21 millones a la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos; 66 millones a la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana; 17 millones a la Dirección General de Prevención del Delito; y 35 millones a la Dirección General de Derechos Humanos. En resumen, dicha dependencia aporta ¡139 millones! para temas no policíacos.

En contraste y para ratificar prioridades, la Subsecretaría de Inteligencia Policial ejercerá ¡440 millones!, y para no dejar dudas de dónde está la preocupación central, se gastarán ¡7 mil millones de pesos! para la “implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito”.

En relación con el reflejo presupuestal de la PGR en los temas que nos ocupan, es de llamar la atención el pírrico aumento que se le concedió. De 9 216 millones de pesos en 2007, pasó a 9 307 millones. Pugnas, castigos o ajustes.

La Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la comunidad, contará con 105 millones de pesos, de los cuales destinará 9 millones para la Promoción a la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección; 7 millones a la Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos; 6 millones a la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, y 41 millones a la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Otra vez, la realidad es más elocuente que los discursos. La OGR destina el ¡0.1%! a los temas relacionados con las víctimas, la atención a la comunidad, el fomento al respeto a los derechos humanos y a la prevención del delito.

Independientemente del discutible y bajo perfil que puedan tener quienes trabajan los temas no penales, ésta es la valoración concreta que se le otorga a este eje del plan estratégico, lo cual discrepa con la etiquetación precisa y el cuantioso volumen que se le otorga a la parte policial, militar y reactiva.

En síntesis, la absurda idea de recuperar espacios haciendo abstracción del deterioro social en que viven amplios segmentos de la población, implica algo más que realizar acciones efectistas momentáneas, se requiere de intervenciones de alto calado en los vectores socioeconómicos de cada comuni-

dad que trastocan el entorno estructural, desechando el reciclaje asistencialista que atraviesa toda la política social del gobierno.

Crear que se puede tener una escuela segura, concebida como un espacio aislado de los factores de riesgo que están en la vida y en el escenario de los educandos, es una simpleza imperdonable que confunde a las comunidades escolares y difiere soluciones integrales. Tratar por igual a niños violentados, desnutridos, obesos, frustrados o traumatizados, es la renuncia a políticas certeras y precisas, significa edificar islotes efímeros en medio de comunidades altamente desiguales o con crecientes problemas de violencia y sentido de pertenencia.

Invertir en clínicas de rehabilitación para los adictos es una iniciativa loable, pero nada tiene que ver con la prevención; quienes concurren a ellas, ya están en el mundo de las drogas, iniciándose o profundizando en ellas. Es lamentable que se insista en difundir esta acción como preventiva; no, antes del tratamiento ya el adicto transitó por múltiples zonas de riesgo que lo impulsaron a consumir drogas legales o ilegales.

Estas acciones anunciadas como propaganda preventiva y de impulso ciudadano representan la reiterada confesión pública de la ausencia de integralidad, interinstitucionalidad y transversalidad de los programas gubernamentales.

Al final del día, estos programas tienden a convertirse en temas de competencia entre las dependencias involucradas, así se reproduce el diseño de indicadores basados en las atribuciones funcionales (institucionales e individuales), más que con miras a dar atención a la agenda pública.

Así, el foco de atención en el mero control, por el control mismo, favorece la desvinculación de los procesos con los impactos que debe generar y fomenta la irresponsabilidad individual y de las unidades administrativas, generando indicadores poco sustantivos. Ello a su vez, obliga a la negociación de metas simples: informativas, de actividad, que definan el resultado como dato de reporte y no como indicador de impacto en lo social (cabría preguntar qué importa más: ¿aplicar un número determinado de vacunas o verificar si en efecto disminuye la tasa de morbilidad infantil?).

¿Qué necesitamos tener para que todo el sector público realice las cosas que le toca hacer, esto es, para que haya un compromiso integral? La res-

puesta es simple y compleja a la vez: incentivos y voluntad política.¹⁶

Todo indica que el programa Limpiemos México entra en la lógica meramente propagandística, para tratar de nivelar la otra vertiente de la estrategia gubernamental, la reactiva y penal. Sí, en la lógica de la gestión pública, sólo podrían calificarse de acciones voluntaristas las que contiene dicho eje gubernamental.

La reforma penal: constitucionalizar violaciones

Sólo faltaba la cereza del pastel: con la virtual aprobación de la reforma penal en el Congreso de la Unión, se inaugura una etapa extraordinariamente delicada para la vigencia de los derechos humanos y las garantías ciudadanas.

El anuncio distractor para vender dicha reforma es que la parte punitiva está dedicada a la delincuencia organizada; sin embargo un análisis cuidadoso de las reformas constitucionales permiten aclarar el daño que puede causarse a la vigencia de un Estado constitucional de derecho.

Se insiste en que los ciudadanos no deben preocuparse, que la dureza de la legislación es para la delincuencia organizada. Veamos: los defensores de la iniciativa pretenden justificarse aduciendo que el concepto de delincuencia organizada proviene de la Convención de las Naciones Unidas firmada en Palermo en 2000.

La Convención de Palermo define, en su artículo 2, como grupo delictivo organizado a un grupo estructurado de tres o más personas que actúen concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener directa o indirectamente, *un beneficio económico*.

En contraste, la iniciativa virtualmente aprobada por el Congreso define a la delincuencia organizada como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”. ¿Cuál es esa ley? Se podría pensar que se trata de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada en 1996 (en el régimen de Zedillo). En esa ley se enlistan los delitos que corresponden a la delincuencia organizada: terrorismo, falsificación de moneda, lavado de dinero, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados y de órganos y asaltos.

Sin embargo, ésa no es la legislación de referencia, la ley en la materia no es otra que la propia Convención de Palermo ratificada por México y por lo tanto parte de la Ley Suprema de la Unión (según el artículo 133 constitucional) y aquí yace la esencia del asunto: esa convención tiene una definición que no corresponde a la utilizada en la reforma judicial.

La referencia al tipo de beneficio que un grupo delictivo pretende obtener es una salvaguarda importante que está ausente en la reforma judicial. Al omitir este pequeño gran detalle, el carácter persecutorio de una reforma constitucional sobre la delincuencia organizada podría ser extendido a muchos otros fenómenos sociales, incluso a movimientos cívicos y de protesta social.¹⁷

Por supuesto, el tema que ha levantado mayor ámpula en amplios segmentos de la población es todo el cuadro referente a las modificaciones al artículo 16 constitucional, que consagra los principios de legalidad y de debido proceso.

De manera brutal y contradictoria, haciendo caso omiso de las propias declaraciones gubernamentales acerca de la falta de preparación y corrupción en los cuerpos policíacos, ahora se propone otorgarles impunidad e inmunidad para penetrar a los domicilios sin previa orden judicial. Nótese que aquí los legisladores adoptan como propio el criterio doctrinal nacido en Estados Unidos, bajo el contexto de la guerra fría: el concepto de amenaza clara y presente para justificar allanamientos domiciliarios.

Claro, los defensores de este atropello se curan en salud y dicen que después se informará al poder Judicial (a los llamados jueces de control), es decir, se confía en que 400 mil policías tendrán el buen juicio y la sensatez adecuada para no cometer ninguna tropelía; con esto no sólo le dan carta blanca a la policía, que ya de por sí es temerario, sino a la delincuencia que controla a aquélla. Habrase visto.

Aquí, el manto protector de los legisladores es una desafortunada resolución de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia que el 17 de enero dictaminó: “la autoridad policial no requerirá de una orden de cateo para ingresar a un domicilio donde haya flagrancia del delito”. Tómese nota.

En la misma lógica abusiva, se constitucionaliza el arraigo y se extiende hasta ochenta días, en tanto la autoridad reúne o no los elementos suficientes

para iniciar un proceso judicial en forma, acción que ha sido seriamente cuestionada por la Suprema Corte de Justicia y por organismos internacionales. Así, se exhibe como procedimiento aceptado que pueda privarse de la libertad a los ciudadanos (sí, aunque sean los más terribles y sanguinarios criminales), sin que existan pruebas contundentes que muestren su culpabilidad. Aquí el principio de presunción de inocencia estalla en mil pedazos.

Otra joya, terrible por cierto, son los cambios en el tema de la extradición, pues se modifican los parámetros que eran orgullo del Estado mexicano, y que garantizan que, si una persona era requerida, debía mostrarse que en verdad era un delincuente y que sería sometido a un verdadero proceso legal. Ahora, sólo basta el requerimiento de un gobierno sobre una persona detenida en nuestro territorio para entregarlo, sin importar si en verdad se busca judicialmente o si se trata de personas perseguidas por sus ideas o convicciones políticas.

Con escasa esperanza de que en febrero los legisladores impidan que se materialicen estas reformas, se clarifica el propósito del gobierno actual en alianza con el PRI, de meter al país en un túnel de restricciones democráticas y levantar el garrote de la amenaza como recurso disciplinar para transitar silenciosa y medrosamente en tiempos de profundización de la desigualdad y de exclusión social.

¿Dónde quedaron los aspectos positivos del multicitado paquete de reformas? Fueron eclipsados por la miopía histórica de la clase gobernante y su notable incapacidad para entender que se puede combatir al crimen organizado sin violentar los derechos humanos, ni atemorizar a la población.

El cuadro no puede ser más preocupante, ahora que la economía tiene un crecimiento mediocre, que las oportunidades educativas tienden a ser más selectivas, que la deserción escolar se convierte en un acto común en las familias asalariadas, que el desempleo y las ofertas de trabajo son pesadilla cotidiana de millones de mexicanos y que, por si algo faltara, recientemente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha reprobado al menos 85 programas del gobierno federal para el combate a la pobreza, para los que se canaliza 72% del total del presupuesto anual destinado a ese ramo. Es buen tiempo para impulsar medidas autoritarias y violatorias a elementales derechos humanos. La pradera está seca.

El bloque gobernante (el PAN en Los Pinos y el PRI desde el Congreso de la Unión) cierra el año cumpliendo sus objetivos. Ya no tendrá que soportar los “tardados” y “engorrosos” trámites que implica la autorización judicial para legitimar el debido proceso jurídico en contra de cualquier persona.

Su objetivo, cuyo costo es altísimo, fue colocar en la Constitución las reformas para que fueran inatacables legalmente. Será difícil encontrar en algún país del mundo semejantes ataques a las garantías individuales en su carta magna. De esta manera, se camina en sentido contrario a la lógica garantista y humanista que se está consolidando en la mayor parte del mundo. Ése es el vergonzoso aporte que ha dejado el segundo gobierno de la alternancia democrática.

Sin caer en visiones deterministas o mecanicistas, es obvio que la puesta en marcha de estos dispositivos, que vulneran seriamente los requisitos básicos de un Estado democrático y social de derecho, coloca al país en circunstancias extraordinariamente delicadas que pueden influir de manera decisiva en la gobernabilidad democrática. Tengamos presente que, como se ha demostrado por múltiples estudios, como el informe más reciente del Banco Mundial, los indicadores para medir la estabilidad de un país no se circunscriben a los circuitos de los procesos electorales, o del manejo financiero y económico, también tienen que ver con el margen de libertades y garantías en que se desarrollan los ciudadanos.

Por ello, sin catastrofismos, pero sí con razonada preocupación, podemos afirmar que el horizonte democrático mexicano no es nada halagador, como bien dice nuestro estimado Sergio García Ramírez: “Como se gobierna con el Código Penal en la mano, por supuesto, primero caen los infractores, o los sospechosos, mal encarados; luego caen los criminales y, al cabo de la primera fila, llega el turno a los diferentes, disidentes, discrepantes; ahí vamos todos.”¹⁸ Le sobra razón.

¹ Respuesta a la solicitud de información 0413100018907, tramitada por el reportero Gustavo Castillo García de *La Jornada*, 27 de julio de 2007.

² Primer informe de gobierno, p. 53.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de abril de 2007.



- ⁴ *La Jornada*, 16 de octubre de 2007.
- ⁵ Comparecencia del secretario de Seguridad Pública Federal, ante la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, 19 de septiembre de 2007.
- ⁶ *Reforma*, 16 de octubre de 2007.
- ⁷ Documento publicado por *La Jornada*, 28 de octubre de 2007.
- ⁸ Patricio Patiño, subsecretario de Seguridad Pública Federal, *Reforma*, 11 de septiembre de 2007.
- ⁹ R. Ruiz Harrel, *Enfoque*, *Reforma*, 13 de octubre de 1996; y *La Jornada*, 22 de enero de 1997. Citado por Alicia González Vidaurri, en *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, Editorial Porrúa, México, p. 34.
- ¹⁰ *Idem*.
- ¹¹ *Ibidem*.
- ¹² *Reforma*, 29 de diciembre de 2007.
- ¹³ Alicia González Vidaurri, *op. cit.*, p. 25.
- ¹⁴ Felipe Calderón, *Impacto*, 6 de julio de 2007.
- ¹⁵ Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, anexo 4, subanexo 9, *Gaceta Parlamentaria*, 12 de noviembre de 2007.
- ¹⁶ Alfredo Muñoz García, *Buen Gobierno*, núm. 3, 2007, pp. 84-85.
- ¹⁷ Alejandro Nadal, *La Jornada*, 26 de diciembre de 2007.
- ¹⁸ Sergio García Ramírez, "Estudio introductorio del diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria, CNDH, 2007.

La reforma electoral: pasos equivocados en la dirección correcta

MAT COAKLEY

Politólogo, New York University (NYU).

MARCO MORALES

Politólogo, Instituto Tecnológico Autónomo de México/NYU.

El largo proceso que finalmente culminó en la toma de protesta de Felipe Calderón como presidente constitucional, aunado a los interminables argumentos sobre desventajas en la competencia electoral motivan una discusión más profunda sobre la naturaleza –e incluso sobre la viabilidad– de la equidad en las campañas políticas. Las últimas dos décadas en México se han ocupado, en materia electoral, de minimizar la probabilidad de fraudes electorales, ignorando la equidad casi por completo.

Es evidente que el debate previo a la reforma electoral no tuvo la profundidad –o la visión– necesaria para plantear una dirección clara para la reforma y el ordenamiento de principios para lograrlo. El resultado fue una reforma que, en esencia, ajusta tuercas y agrega periféricos a la maquinaria existente.

Nuestro objetivo no es comentar la reforma existente (*i. e.* la reforma posible). Buscamos, por el contrario, ampliar la efectividad de nuestra discusión al acotarla a un solo tema, en nuestra opi-

nión, el más importante –y el menos entendido– en la reforma: la inequidad en la competencia y la forma de reducirla o eliminarla.

Si en algo tuvo razón López Obrador durante la campaña de 2006 fue en señalar la inequidad que impera en la competencia electoral en México. Pero creer, por ejemplo, que impedir que la imagen de los funcionarios públicos aparezca en la publicidad oficial elimina la inequidad es ingenuo, por decir lo menos. Esperamos que, al concluir el texto, el lector comprenda el razonamiento detrás de esta afirmación y concuerde con nosotros en que la reciente reforma electoral equivale a dar *pasos equivocados en la dirección correcta*.

Fuera, maldita inequidad. ¡Fuera!*

Un lúcido análisis de Alejandro Poiré ha señalado ya algunos de los orígenes y de los efectos de esta inequidad.¹ Aunque válidos, sus argumentos tocan