

*Noticias de investigación*

## **Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México**

*Arturo Alvarado  
Diane Davis<sup>1</sup>*

### **Presentación**

EL PRESENTE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EXPLORA ALGUNAS HIPÓTESIS acerca del proceso de cambio político que vive el país, buscando nexos entre la participación ciudadana y la (in) verosímil constitución de un estado de derecho en México. En este sentido, analiza la situación mexicana de cambio o transformación de régimen político, y la constitución del estado de derecho, dado que difícilmente podría argumentarse que existía. La interrogante central consiste en conocer si se está construyendo y de qué forma un régimen democrático de derecho o, si no es el caso, qué ocurre en el ámbito de las garantías ciudadanas democráticas esperadas por la población.

### **El tamaño del infierno:**

Durante los últimos años la inseguridad pública se ha convertido en un problema de importancia nacional y la situación ha empeorado más rápido de lo que los ciudadanos y las autoridades hubieran creído hace apenas cinco años.

<sup>1</sup> El presente texto forma parte de un proyecto en torno a la seguridad y el estado de derecho en México, financiado por la fundación John D. and Catherine C. MacArthur.

Para mediados de los años noventa los ciudadanos mexicanos estaban entusiasmados ante las perspectivas de democratización del régimen político y la salida del régimen autoritario, después de décadas de gobierno unipartidario. El optimismo se debía en parte al declive del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en todas las contiendas electorales, pero sobre todo por el triunfo opositor del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno de la capital, en julio de 1997, en la primera lucha electoral por la jefatura de gobierno de la ciudad en más de medio siglo.

Pero en la actualidad, con casi tres años de gobierno del PRD en la capital, la sensación de inseguridad continúa permeando tanto a la sociedad civil como a distintos sectores del gobierno capitalino, mientras que el reto de la democracia electoral decae ante la persistente inseguridad pública y a el hecho de que las medidas gubernamentales para resolver el problema todavía no dan resultados.<sup>2</sup> El ingreso del PRD al gobierno de la capital produjo una modificación crucial tanto de la percepción como del tratamiento del problema, ya que el núcleo del debate cambió, de culpar al gobierno por promover la corrupción, ineficiencia, arbitrariedad e impunidad delictivas, al reto de combatir estos problemas, elaborar mejores políticas al interior de un gobierno democrático, y ofrecer resultados positivos en el combate a la inseguridad.

A partir de esta experiencia, como también de las administraciones de gobiernos de oposición, principalmente del Partido Acción Nacional, PAN pero también del PRD, la opinión pública en varias entidades del país ha dado lugar a la idea de que para fortalecer el proceso democrático es necesario garantizar la seguridad pública y el dominio de la ley, y no sólo se requiere continuar luchando contra el dominio priista del gobierno. Muchas organizaciones civiles se han convencido de que uno de los mayores peligros que se oponen a las libertades civiles y uno de los obstáculos para el cumplimiento de los derechos ciudadanos básicos está en la capacidad del gobierno local para establecer el estado de derecho, así como para controlar sus cuerpos de seguridad pública, en particular la arbitrariedad y la impunidad policiales.

Esta situación obliga a preguntar ¿cuáles han sido los efectos de la democratización en cuanto a la formulación de algunas políticas públicas, como la referida a la seguridad y al mantenimiento y protección de las garantías individuales (sobre la persona y sus bienes)?<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Los datos muestran que el promedio diario de delitos ha disminuido, de 700 en 1997 a 652 en 1998 y hay un pronóstico de 642 para 1999. Mientras que en 1998 los delitos disminuyeron 7%, en 1999 la cifra apenas se reduciría 1.5 por ciento.

<sup>3</sup> Uno de los problemas centrales en el estudio de la temática es la definición de seguridad pública así como la de estado de derecho. Para fines operacionales es importante definir *seguridad pública* como la política gubernamental referida al ejercicio de acciones para preve-

¿Qué es lo que explica este estado de cosas? ¿Por qué México se ha transformado de un país en el que los ciudadanos poseían relativamente menor temor al descontrol y arbitrariedad de la autoridad militar o policial (aunque siempre hubo desconfianza) hacia una situación que manifiesta o que demanda mucho mayor atención nacional? ¿Por qué se han incrementado la inseguridad pública y la violencia cotidiana? Puede incluirse inclusive el incremento del abuso militar y policiaco con el consiguiente deterioro del gobierno de leyes en la mayoría de las localidades del país.

Igualmente cabe preguntar ¿por qué está ocurriendo esto en un país latinoamericano que fue exitosamente desmilitarizado hace varias décadas? Sería de esperarse que los problemas de seguridad y respeto a los derechos ciudadanos se dieran con mayor probabilidad en aquellos países que tuvieron en el pasado reciente regímenes militares, o en donde la desmilitarización del Estado no se hubiera terminado exitosamente, que en países sin pasado pretoriano. De allí que resulte importante explicar por qué se presenta este problema en México y por qué en estos años.

Al comparar a México con el resto de los países de América Latina éste siempre resultó ser la excepción; ante el dominio militar México logró desde muy temprana época el desenvolvimiento de un régimen autoritario, pero

---

nir y castigar la delincuencia legalmente sancionada; esta política implica la acción de control político de las élites sobre sus propias coaliciones de poder y contra grupos opuestos. Para aquellos interesados en una definición más cercana a las políticas públicas y la teoría jurídica del Estado, *seguridad pública* hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se trata de la "protección que se genera a través de los mecanismos de control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acción de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas". González Ruiz, Samuel, E. López Portillo y J. Arturo Yáñez, *Seguridad pública en México, problemas perspectivas, propuestas*, México, UNAM, 1994, *Seguridad jurídica* es la garantía dada al individuo en que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si éstos llegan a producirse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación; así la acción del estado garantiza ambas cosas y se emparenta con la seguridad pública. Asimismo se puede definir *estado de derecho*, como la existencia de un gobierno de leyes en el que el principio que rige la acción de las autoridades de gobierno es el de apego a la legalidad en su acción; pero también se debe incluir en dicha definición el respeto (convencional) a las personas en sus bienes y sus personas, a sus derechos humanos, así como la existencia de un mecanismo mínimo de resolución de controversias entre los ciudadanos y el "Estado" o entre los ciudadanos mismos, con la finalidad de evitar, si no eliminar, la arbitrariedad de la autoridad contra el ciudadano. Cuando la noción jurídica está vinculada a la de legalidad y al estado de derecho éste debe entenderse como un gobierno sometido a leyes. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un estado de derecho. (González Ruiz, *et al.*, 1994, p. 43).

civil. Por supuesto, el hecho de que los militares perdieran el control de la política no significó su desaparición de la coalición gobernante; de hecho ha existido permanentemente una vinculación peculiar entre la élite política del régimen con una forma (y participación) de la autoridad militar siempre presente. Igualmente el orden policial ha estado vinculado a la dinámica política del régimen de manera particular.

El argumento de este trabajo supone que la inseguridad pública se ha deteriorado como consecuencia de la desintegración de los mecanismos de control político y organizativo sobre las policías y en menor medida sobre los militares, y no sólo por causa del aumento de la delincuencia en el país. La delincuencia y la violencia son fenómenos multicausales que deben analizarse en cuanto a sus orígenes y a su evolución en el contexto del desenvolvimiento económico y social del país. Este trabajo, no obstante, no se refiere a los componentes de la delincuencia y su etiología. Hay avances importantes en la reflexión acerca del tema, en el sentido de que aunado a las causas socioeconómicas del delito existe un insoslayable componente político-organizativo.<sup>4</sup> Además, entre los problemas cruciales en el momento de la transición destacan la arbitrariedad policial y militar y el involucramiento de los policías en actos delictivos; dichos fenómenos están asociados a la compleja organización de los cuerpos de seguridad, así como a los efectos que tienen en ellos los procesos de cambio administrativo y político y la inestable política actual.

El segundo propósito del estudio consiste en analizar el efecto conjunto de la democratización y la participación ciudadana en el ámbito general de la construcción de un gobierno de leyes, y en particular en la reorganización de la seguridad pública. Uno de los componentes centrales del proceso político en las sociedades contemporáneas es la participación ciudadana, especialmente en aquellas democracias en las que la opinión pública no es un simple agregado de los intereses colectivos. La participación de la ciudadanía incluye diversas facetas de la acción aplicada a la construcción de un gobierno que surja de la voluntad popular, que la escuche y se oriente por sus intereses y preocupaciones. La participación significa que el individuo, miembro de la comunidad, tiene derecho a elegir autoridades, a presentar propuestas y a ser escuchado por el gobierno democráticamente electo. Ejercer su voz incluye analizar las propuestas de diversos miembros organizados de la comunidad política, presentar demandas, y efectuar acciones para que el gobierno escu-

<sup>4</sup> Rafael Ruiz Harrel explora diversas hipótesis sobre las consecuencias que tiene un mal gobierno y una serie de políticas que él considera antipopulares y antisociales en la criminalidad, Criminalidad y mal gobierno, México, Sansores y Aljure, 1998, p. 15.

che la voz del ciudadano en las condiciones más equitativas, situación que distingue a las democracias de otros gobiernos autoritarios (Verba, 199X; Benjamín Page y Robert Shapiro, *The Rational Public: James Stimson, Dynamic representation*, APSR, septiembre de 1995, p. 543). Implica además que en un régimen democrático el gobierno debe atender a la demanda ciudadana de forma tal que las políticas públicas respondan a dicho interés y preocupación.

Para ello proponemos examinar cómo se ha dado la participación ciudadana en los años recientes, tanto la organizada por medio de la nueva Ley de participación ciudadana, como la que se venía dando en forma de acciones colectivas urbanas en el D.F. En este sentido, nos interesa conocer el efecto que la nueva forma de orientación de la participación ciudadana ha tenido en las acciones de gobierno, y si dicha acción colectiva influye o modifica el rumbo de la acción gubernamental. Igualmente interesa conocer la “etiología” de la participación ciudadana: quiénes participan, qué dicen, qué hacen, cómo participan, cuál es el efecto de sus actos, si éstos influyen realmente o son manipulados por las élites y los partidos políticos, incluso por las autoridades gubernamentales; nos interesa saber si la participación se da en un contexto de igualdad política básica y si genera consensos colectivos acordes con la igualdad y los principios de justicia o, por el contrario, existen problemas de origen que distorsionan dicha voz democrática.

Un aspecto considerado central que contribuye a entender el problema es el efecto de los cambios políticos en el ejercicio de las garantías constitucionales y el estado de derecho. Estos cambios políticos pueden ser divididos en tres bloques: por una parte lo que se define como reforma del Estado, que se refiere a una serie de reformas constitucionales (particularmente en cuanto a las atribuciones del gobierno en materia de protección a la población, seguridad y procuración de justicia), institucionales y administrativas estructuradas por distintas administraciones presidenciales al mando de la coalición del PRI; en segundo lugar, como componente central de estas reformas están los procesos de descentralización administrativa y parcialmente política —parcialmente porque pocas medidas han tendido a descentralizar la autoridad y no sólo los recursos—; en tercer lugar pueden hacerse referencia al efecto que produce el cambio político electoral, en particular la alternancia, en la formación de gobiernos locales que buscan resolver los mismos conflictos y problemas de seguridad aplicando medidas de política diversas. Aun cuando puede considerarse el efecto combinado de estos procesos, se trata cada uno de ellos con especial atención a lo largo del trabajo.

Los mexicanos están experimentando una transformación política en la estructura del sistema unipartidista que ha tenido profundas consecuencias

para el ejercicio de la autoridad, como para el diseño e instauración de las políticas públicas, y entre éstas en la política de seguridad. Consideramos que las transformaciones institucionales del Estado mexicano pueden haber establecido fundamentos parciales para los recientes cambios en seguridad pública y para los patrones actuales de abusos y arbitrariedades policiales, militares y paramilitares contra la ciudadanía.

La posibilidad de que el cambio político afecte el control sobre los cuerpos de seguridad pública ha sido planteada con anterioridad como consecuencia de la pérdida del control central-unitario de las policías por parte de la coalición priista (González Ruíz, et. al., 1994: 93), por lo que es de esperarse que surjan conflictos entre los mandos policiales y miembros de la élite emergente de los partidos de oposición, como hechos represivos de los cometidos en su contra (como por ejemplo sucedió ya con la selección de militares para ocupar cargos en la Secretaría de Seguridad Pública al inicio del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, entre diciembre de 1998 y enero de 1999). Sin embargo, queda por dilucidar en qué medida esta pérdida de control está asociada a la violencia y arbitrariedad policiales, y en particular a su incremento, así como cuál es la relación entre este proceso y el aumento general de la delincuencia.

Las denuncias contra la arbitrariedad policial y el uso político de los cuerpos policiales por parte de la élite gobernante han sido constantes a lo largo de la historia política contemporánea. En la actualidad, las quejas contra autoridades policiales, están entre las principales denuncias contra autoridades presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sin embargo, resulta difícil señalar que exista o haya existido un control central unitario de los cuerpos policiales, no así de los militares. Igualmente sería menos sostenible demostrar una lógica coherente de actuación de los cuerpos policiales de acuerdo con mandos de gobierno unitario. Si bien podría suponerse que las policías han estado bajo el mando de las coaliciones políticas dominantes, el control político de las distintas policías debe estar sujeto a competencias de poder dentro de la misma coalición, así como a las competencias y conflictos de las coaliciones a lo largo de distintos periodos de gobierno. En la presente investigación se analiza la relación que existe entre la policía de la Ciudad de México y la élite gobernante, y sobre todo la relación establecida entre la policía y la población organizada en los comités vecinales de participación ciudadana.

Por otra parte, habrá que determinar cuál es el nexo entre la pérdida de control de los cuerpos policiales y el incremento de la delincuencia.

Es importante señalar que la ineficacia y la práctica inexistencia de un régimen de garantías a las personas y a sus bienes en México no deja de tener

similitudes con otros regímenes autoritarios (civiles, aunque también militares); esto a pesar de que el régimen gozó de tantos años de estabilidad política y disciplina partidaria (lo cual obliga a discutir si el control policial sigue o no las líneas del control político). Igualmente, el fenómeno delictivo coincidentemente se produce en aquellos países en los que se ha dado un proceso de democratización, y ha existido “falta” de control de los cuerpos policiales por parte de la ciudadanía (no necesariamente control directo).<sup>5</sup>

A partir de un análisis de los cambios político-institucionales y de la participación ciudadana, podrían analizarse algunas hipótesis que expliquen las sistemáticas arbitrariedad y violencia policíacas y el interminable abuso de la policía, tanto el que violenta el estado de derecho como el que podría llamarse “uso y abuso político”.

A partir de lo anterior sería importante explicar la relación entre la reforma del Estado, la inseguridad pública y el deterioro del estado de derecho. En primer lugar, se analizará con detalle el caso para determinar la magnitud en que las transformaciones institucionales y partidarias, incluyendo la descentralización y los cambios en las estructuras locales de gobierno (governabilidad) pueden haber producido en el incremento de la inseguridad pública y el aceleramiento de la violencia policial y militar en América Latina o contribuido (no intencionalmente) a ellos.

<sup>5</sup> México y Costa Rica fueron los únicos dos países latinoamericanos que se desmilitarizaron con éxito en los años cuarenta, situación que quizás explica la larga permanencia de un partido en el poder y la presencia de los militares en otros países.

