

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES, LOCALIZACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROYECTO Y OBJETIVO DEL ESTUDIO

1.1 Antecedentes generales del proyecto

En diciembre de 1994 el Gobierno de la República (1994-2000) promovió reformas a la estructura jurídica del país para definir las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)¹. Este sistema tiene entre otros propósitos, el de impulsar mecanismos de coordinación, concertación y lineamientos de acción entre las aproximadamente 2,000 instituciones de seguridad pública que existen en el país, cuya mayoría son corporaciones policiales municipales y centros de reclusión.

Esta reforma obedece a que en prácticamente todos los municipios del país, la política de seguridad pública ha sido manejada con criterios de corto plazo y sin esquemas de planeación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. Esto se debe principalmente a que el periodo administrativo de estas unidades es generalmente de tres años.

La diferencia de criterios se refleja en las diferencias tan marcadas en las percepciones salariales de los policías. Por ejemplo, en el municipio de Tapachula², el salario de un policía raso en 1994 era de 361 pesos mensuales, mientras que en el Distrito Federal dicho ingreso ascendía a 1,300 pesos³.

Los relativos bajos salarios policiales generalmente provocan la ausencia de práctica y de cultura profesional entre los policías; además, estos elementos tienen el riesgo de cese o destitución ante un cambio de administración. Lo anterior, entre otros factores, origina corrupción en la impartición de la seguridad pública⁴.

1 Véase Anexo No. 1. Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

2 La segunda ciudad más importante de Chiapas. Se localiza a 40 kilómetros de la frontera con Guatemala y tenía un total de 244,783 habitantes al 5 de noviembre de 1995 (INEGI, Censo 1995).

3 Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 1995-2000. Secretaría de Gobernación.

4 "En las corporaciones policiales del país prevalecen vicios como la impunidad, la corrupción y la falta de preparación, debido a los severos problemas estructurales que en materia de seguridad pública persisten en México, afirmó el secretario técnico del SNSP, Agustín Ricoy Saldaña...". Uno más uno, México, DF, martes 29 de julio de 1997. Encabezado de la primera plana.

Todo lo anterior no permite tener un diagnóstico preciso sobre necesidades de actualización y resultados en los cursos de adiestramiento, o lo que es lo mismo, no existe la carrera policial.

La ausencia de una carrera policial hace que, el personal policiaco mexicano no considere su actividad como una ocupación a la que dedicará toda su vida y de la cual pueda sentirse orgulloso. Además, la mayoría de este personal es de escasos recursos económicos y de bajos niveles de escolaridad.

De acuerdo con el PNSP 1995-2000, el 56 por ciento de los policías mexicanos se encuentra en el rango educativo de “sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa”, el 25 por ciento se ubica en el rango de “secundaria incompleta y secundaria completa”, el 14 por ciento en el de “preparatoria completa o incompleta” y el resto, tiene otro tipo de escolaridad.

En cuanto a la capacitación del personal policiaco, poco énfasis se ha hecho en formar policías con técnicas apropiadas para prevención del delito y para cuidar el orden público, siendo fundamental para la profesionalización policial la formación o capacitación que reciben los aspirantes a ingresar a las corporaciones policiales.

En el país existen 41 institutos o academias para capacitar a la policía preventiva⁵. En ellos, se carece de textos, planes educativos, selección y formación de programas de mediano o alto nivel académico que se encuentren común o mínimamente articulados⁶.

Las academias de policía que imparten el curso básico de formación policial lo hacen en un periodo que va desde 1 mes hasta 9.5 meses⁷. Del total de institutos, sólo 17 establecen un mínimo escolar: 12 piden secundaria, 3 piden primaria y 2 preparatoria. Las otras instituciones en tanto, se limitan a requerir “conocimientos generales”.

5 Es aquella que tiene como marco de actuación la prevención de faltas administrativas (Véase glosario de términos).

6 PNSP (1995-2000).

7 El promedio Europeo de los cursos básicos para policías preventivos es de 21 meses y en países como Alemania, Austria, Dinamarca o Finlandia el curso es entre 32 y 36 meses. Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas. UNAM. México. 1994.

Así, dadas las condiciones de baja escolaridad que prevalecen en la policía, adquiere sentido y explicación causal la frase “el policía se hace en la calle”, que los propios elementos y funcionarios policiales utilizan para justificar su falta de valoración frente a la capacitación y la falta de comprensión de su relevancia (el personal castigado o, “el que menos falta hace”, es al que se envía a los cursos).

Por otra parte, las empresas de servicios particulares de protección y seguridad, como elementos auxiliares en la prevención delictiva, se han convertido en un mercado en crecimiento con serios problemas, pues no hay garantía de la capacitación, cantidad, ética y honorabilidad del personal patronal y operativo.

A estos servicios acuden personas cuya disposición a pagar cubre el costo, que tiene un rango (en pesos de 1996) que va desde un mínimo mensual de un guardia de 1,325 a 2,650 pesos por 12 horas, hasta la vigilancia de 24 horas con 2 guardias durante el mes con un costo de 6,600 pesos.

De esta manera, la nueva cultura electoral del país, presiona a las autoridades para dar mayor atención a los reclamos populares. Así, en el Distrito Federal, después de las elecciones del 6 de julio de 1997, el Presidente de la República delegó⁸ en el nuevo Jefe de Gobierno la designación del Secretario de Seguridad Pública (policías preventiva y de tránsito) y del Procurador de Justicia (Ministerio Público y Policía Judicial). Durante la campaña electoral todos los candidatos consideraron a la seguridad pública como el problema número uno de la ciudad.

1.2 Área de influencia del proyecto

a) Localización y datos generales de Tuxtla Gutiérrez

El estado de Chiapas se localiza al sureste de la República Mexicana, colinda al norte con el estado de Tabasco, al este con la frontera de Guatemala, al oeste con el estado de Oaxaca y al sur con el Océano Pacífico (Véase figura No. 1.1).

8 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 122), le concede al Presidente de la República la atribución del nombramiento de estos funcionarios.

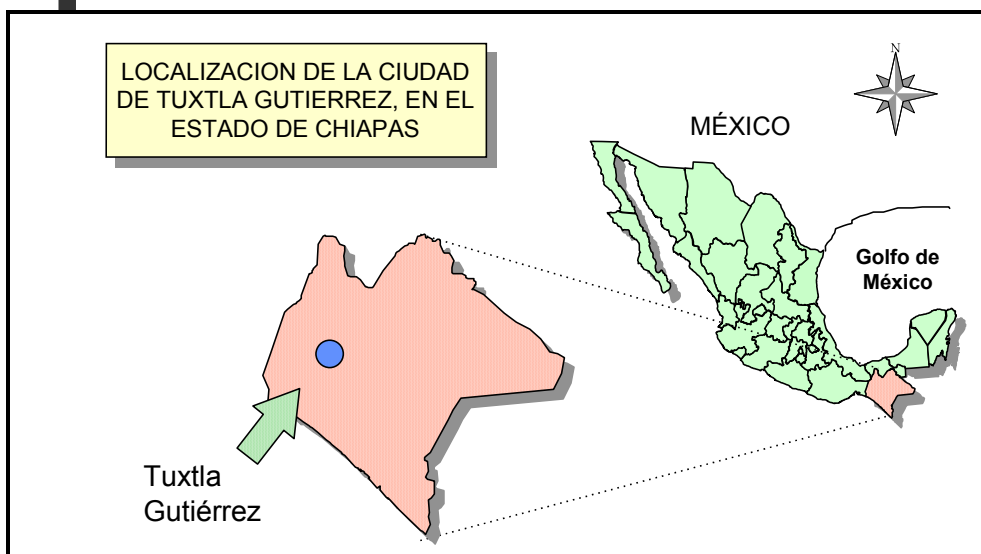


Figura 1.1 Localización del estado de Chiapas.

La capital del estado es la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, misma que en 1996 contaba con una población total de 385,787 habitantes. La tasa de crecimiento media anual de la población es del 6.01 por ciento, correspondiéndole un 3.87 por ciento a la tasa de crecimiento por inmigración⁹.

Por otra parte, el estado de Chiapas presenta los mayores niveles de marginación (educación, salud e ingresos) que existen en el país, condición que se considera propicia para el incremento de los índices delictivos.

En el cuadro No. 1.1 se muestran los niveles de educación e ingresos de la población del estado de Chiapas, comparados con los del Distrito Federal (DF), Oaxaca y Guerrero.

Cuadro 1.1 Niveles de educación e ingresos de Chiapas y otras entidades federativas

Indicador	Chiapas	DF	Oaxaca	Guerrero
Población analfabeta	30%	4%	28%	26%
Población con ingresos anuales menores a dos salarios mínimos	80%	60%	79%	72%

Fuente: México Social 1992-1993. Banamex-Accival México 1994.

9 Anuario Estadístico del Estado de Chiapas. Edición 1996. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Del cuadro anterior se observa que el estado de Chiapas presenta características muy similares a las de los estados de Oaxaca y Guerrero, asimismo se tiene que el DF tiene una de las mejores condiciones sociales que se dan en México a nivel de entidad federativa.

b) La seguridad pública en Tuxtla Gutiérrez

La elevada inmigración que existe en Tuxtla Gutiérrez (en busca de mejores oportunidades de vida) procede en su mayoría del resto del estado de Chiapas y de Guatemala. Esto ha ocasionado que el número de viviendas en la ciudad sea insuficiente, originando la creación de asentamientos irregulares, carentes de servicios básicos como agua potable, alcantarillado y otros. La población que habita en estos lugares presenta altos niveles de pobreza y desempleo, así como bajos niveles educativos y de salud¹⁰.

Por otro lado, la política de seguridad pública en la ciudad se ha manejado con criterios de corto plazo, sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. El Ayuntamiento de la ciudad, quien tiene a su cargo la policía municipal, tiene un periodo de gobierno de tres años y el gobierno del estado de seis

Al inicio de la administración municipal (enero de 1996), el sueldo mensual promedio del policía era de 700 pesos, sueldo que seguramente motivaba a los policías a cometer actos de corrupción, lo cual podía generar un alto índice de impunidad en la esfera de responsabilidad del Ayuntamiento (delitos flagrantes y faltas administrativas)¹¹.

Con el cambio de jefe de la Policía Municipal y las nuevas medidas para combatir la corrupción, hubo numerosas bajas, siendo suplidas, poco a poco, por nuevo personal seleccionado con otro criterio (para mayor detalle véase capítulo de situación actual).

10 El analfabetismo a nivel estatal es del 30 por ciento, mientras que el de Tuxtla Gutiérrez es del orden del 8 por ciento; asimismo, en el estado la población con ingresos de hasta dos salarios mínimos es del 80 por ciento, pero del 48 por ciento en la ciudad. Fuente: INEGI 1996.

11 Fuente: Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez 1996-1998.

El Ayuntamiento consideró que gran parte de la problemática policial radicaba en la falta de capacitación del personal, tanto en el aspecto de la prevención de delitos y faltas administrativas como en el trato amable que debe tener con la sociedad a la que sirve, complementándolo con un salario decoroso.

Además, un policía capacitado y con disposición de servicio, pero sin el equipamiento adecuado para realizar sus labores, tiene muy poco impacto en cuanto a eficacia, seguridad para sí mismo y para la sociedad a la que debe proteger. El equipamiento con el que se contaba a inicios de 1996 era insuficiente para patrullar y dotar a la ciudad de un nivel de vigilancia socialmente aceptable.

Aunado a lo anterior, la jornada de trabajo de un policía, siguiendo la costumbre general a nivel del país es de 24 horas de vigilancia por 24 horas de “franco” (periodo en que se retira a descansar pero puede ser llamado a servicio en caso necesario).

En cuanto a la participación de la sociedad, fundamental para el buen funcionamiento de todo sistema de seguridad pública, el Ayuntamiento se encontró imposibilitado para atender a la mayoría de las peticiones sobre prevención delictiva de los habitantes de la capital y para acudir a las llamadas de emergencia recibidas en el teléfono 06, destinado a este propósito. Asimismo, la imagen del policía ante la sociedad era de ineficacia y corrupción, desconocimiento y violación de los derechos humanos, bajo nivel cultural, prepotencia y falta de amabilidad¹².

Lo anterior ha ocasionado que las empresas de seguridad privada hayan encontrado un mercado favorable entre la sociedad con disposición y capacidad de pago, estando en operación al menos cinco de ellas, desconociendo el Ayuntamiento sus características y el número de efectivos.

Vecinos de algunas colonias se han organizado para formar sus propios cuerpos de seguridad, contratando, capacitando y supervisando a personal de su confianza, erigiéndose en policías de barrio, organizados y supervisados por el Ayuntamiento (para mayor detalle véase capítulo de situación actual).

1.3 Definición del proyecto

Dadas las condiciones de seguridad pública que han prevalecido en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, el Ayuntamiento de la ciudad ha diseñado una política de seguridad pública consistente en un incremento de la eficacia y

12 Fuente: Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez 1996-1998.

el nivel de servicio policial de la corporación, destinado a mejorar su imagen pública, a la vez que se encamina al logro de algunos de los lineamientos marcados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, dignificando al policía y estableciendo criterios específicos para dirigir este tipo de gasto; fomentando y comprometiendo la participación ciudadana como corresponsable de su propia seguridad¹³.

Para ello, ha formulado un proyecto destinado a superar las limitaciones actuales en cuanto a la dotación de policías, capacitación, equipamiento e infraestructura. Este proyecto consiste en lo siguiente:

- i. Incrementar el personal policiaco de 292 a 504 elementos, laborando con un horario más eficiente de servicio (12 x 24 horas).
- ii. Aumentar el equipamiento policial de 8 a 40 radio-patrullas.
- iii. Aumentar el equipamiento para capacitación, adiestramiento, protección y comunicación eficiente.
- iv. Construir un nuevo edificio con 2,490 m² destinados a áreas administrativa, ejecutiva, de capacitación, deportiva y para acondicionamiento físico.
- v. Capacitar a la policía en la prevención de delitos y faltas administrativas, así como en el trato amable y de servicio a la sociedad.
- vi. Participación ciudadana: Incrementar el número de policías de barrio, el número de policías auxiliares, el número de llamadas atendidas por el servicio 06, el número de patrullas por colonia y el número de organizaciones de vecinos para su propia vigilancia (provicom's)¹⁴.

Con lo anterior, el Ayuntamiento estima que podrá proveer a la ciudad de un nivel de vigilancia preventiva adecuado, mediante rondines a todas sus colonias, logrando a la vez un tiempo de respuesta máximo de cinco minutos en las llamadas de emergencia al teléfono 06, que le sean turnadas.

Al ponerse en marcha el proyecto quedará constancia de los criterios empleados, estableciendo las bases para una planeación a mediano y largo plazo, procurando dar continuidad a la administración de los recursos dedicados a la seguridad pública, ajustando las políticas al PNSP 1995-2000.

13 La participación ciudadana es uno de los objetivos del PNSP 1995-2000, páginas 81 y 82.

14 Véase capítulo de situación actual para detalle de los provicom's.

1.4 Origen y objetivo del estudio

El Ayuntamiento ha solicitado al Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP) que evalúe socialmente el proyecto propuesto, durante el Tercer Curso de Especialización en Preparación y Evaluación Social de Proyectos, que se imparte en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Así, el objetivo de este estudio es realizar una evaluación socioeconómica a nivel perfil del proyecto propuesto por el Ayuntamiento.